

UNIVERSITE DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

La Chambre Unique

dans la

Constitution Espagnole

THÈSE

Présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de Droit de Montpellier

PAR

H. TREMOLET

DIPLOMÉ DU CENTRE D'ÉTUDES
ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES
DE LA FACULTÉ DE MONTPELLIER

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

MONTPELLIER

IMPRIMERIE CAUSSE, GRAILLE ET CASTELNAU
7, rue Dom-Vaissette, 7

1935

La Chambre Unique dans la Constitution Espagnole

UNIVERSITE DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

La Chambre Unique

dans la

Constitution Espagnole

THÈSE

Présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de Droit de Montpellier

PAR

H. TREMOLET

DIPLOMÉ DU CENTRE D'ÉTUDES
ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES
DE LA FACULTÉ DE MONTPELLIER

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

MONTPELLIER

IMPRIMERIE CAUSSE, GRAILLE ET CASTELNAU
7, rue Dom-Vaissette, 7

1935

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM.

MOYE, doyen honoraire, professeur de Droit International Public.

MORIN, doyen, professeur de Droit Civil.

BECQUÉ, professeur de Droit Civil.

DE NESMES-DESMARETS, professeur de Droit Administratif.

BOSC, professeur de Procédure Civile.

VIALLETON, professeur de Droit Civil.

GUENOUN, professeur de Droit Romain.

COURTIN, professeur d'Economie Politique.

LÉGAL, professeur de Droit Criminel.

DEMONTÈS, Professeur de Droit Commercial.

ANTONELLI, professeur d'Economie Politique.

TISSET, agrégé d'Histoire du Droit.

DELBEZ, agrégé, Droit Constitutionnel.

LEMERCIER, chargé de cours d'Histoire du Droit.

DIJOL, chargé de cours de Droit Civil.

VALÉRY, doyen honoraire, correspondant de l'Institut.

DONAT, secrétaire.

DUBOIS, secrétaire honoraire.

Membres du Jury:

MM.

DE NESMES-DESMARETS, président.

MOYE, assesseur.

DELBEZ, assesseur.



La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions écrites dans les thèses: ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A LA MEMOIRE DE MON PERE
LE CAPITAINE TRÉMOLET
CHEVALIER DE LA LÉGION D'HONNEUR
MORT POUR LA FRANCE

A TOUS LES CHERS MIENS

H. T.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	11

Le décret de convocation des Cortès. — Les trois étapes de l'élaboration de la Constitution: Avant-Projet, Projet, Texte définitif. — Quelques opinions sur la Constitution. — Appréciation générale. — Plan de l'ouvrage.

PREMIERE PARTIE

LE REcul DU BICAMÉRALISME

DANS LA DOCTRINE ET DANS LE DROIT POSITIF

CHAPITRE PREMIER. — LE SÉNAT DANS LES ETATS UNITAIRES	23
---	----

La garantie pratique assurée par l'existence des deux Chambres. — La théorie de Sieyès et la réponse de Duguit. — L'opinion de M. Kelsen et l'opinion inverse de M. Alcala Zamora. — Le dilemme que pose l'adoption de la Chambre unique. — Les arguments pratiques des unicaméralistes et les réponses des bicaméralistes. — Le déclin du Sénat dans les Constitutions: Tchecoslovaquie, Pologne, Irlande, Lettonie, Lithuanie.

CHAPITRE II. — LE SÉNAT DANS LES ETATS FÉDÉRAUX	36
---	----

Les propositions Alcala Espinosa et Javier Elola. — Le statut établi par la Commission juridique. — L'opinion de la Commission parlementaires. — M. Duguit et la question de l'Etat Fédéral. — La centralisation progressive. — Constitution de Weimar. — L'Etat intégral. — La réforme cubaine.

	Pages
CHAPITRE III. — LE SÉNAT ORGANE REPRÉSENTATIF	
DES INTÉRÊTS	44

Nécessité de la représentation des intérêts. — L'opinion de Duguit et de l'abbé Lemire. — Daümig et les Conseils d'Ouvriers. — La représentation d'intérête en Italie, en Allemagne, en Autriche et au Portugal. — Ce qu'écrivit M. Mirkine-Guetzévitch. — L'opinion de M. Kelsen. — La doctrine espagnole: Santamaria de Paredes et D. Angel Ossorio. — Analogie entre les Cortès espagnoles et l'Assemblée tchèque.

II^e PARTIE

L'ADOPTION DE L'UNICAMÉRALISME

CHAPITRE PRELIMINAIRE. — HISTORIQUE DES	
CORTÈS	63

La Tradition constitutionnelle et le bicaméralisme. — Ancien Régime: Origine, Composition, Fonction des Cortès. — Période Constitutionnelle: La Constitution de Cadix. — Les Constitutions de 1837 et de 1845. .. La Nonata. — Les Constitutions de 1869 et de 1876. — La rupture avec la Tradition.

CHAPITRE PREMIER. — LA COMMISSION JURIDIQUE	
ET LA COMMISSION PARLEMENTAIRE.	75

Aperçu général sur les arguments invoqués. — Le malentendu de base. — Le Sénat de la Commission juridique. — L'izquierdismo de la Commission parlementaire. — Le Contre-Projet Zamora. — L'article 43 du Projet. — Le Discours de M. Asua. — Le programme socialiste.

	Pages
CHAPITRE II. — LA DISCUSSION SUR L'ENSEMBLE ..	87

Le Dr Novoa Santos parle en faveur d'une Chambre-Haute politico-technique. — M. de los Rios défend le Projet. — Les arguments de D. José Ortega y Gasset contre le Sénat, ceux de D. Melquiades Alvarez pour. — M. Botella Asensi clôture le débat. — Le Projet est accepté dans son ensemble.

CHAPITRE III. — LA DISCUSSION PAR ARTICLES ET L'ADOPTION DE LA CHAMBRE UNIQUE	96
---	----

Fernandez Clerigo attaque le Sénat au nom du Groupe d'Action Républicaine. — M. Castrillo réclame un Sénat corporatif. — Les Discours de D. Niceto Alcala Zamora, D. Indalecio Prieto et de MM. Armasa et Ayuso. — La Chambre unique est votée.

APPENDICE. — LES CONSEILS TECHNIQUES	124
--	-----

La proposition Huici et l'Avant-Projet. — Les réductions apportées par la Commission parlementaire. — Les projets socialistes. — L'amendement Ayuso. — Le discours de los Rios. — Les Cortès reviennent sur leur décision. — L'article 93.

III^e PARTIE

LA CHAMBRE UNIQUE

CHAPITRE PREMIER. — LA SOURCE DU POUVOIR...	135
---	-----

L'emploi du mot « España » dans le préambule. — Comparaison avec l'emploi du mot « Reich » dans la Constitution de Weimar. — L'article 53 et la Souveraineté Nationale avec mandat représentatif. — L'article 51 et la Souveraineté populaire. — Démocratie pure ou représentative?

	Pages
CHAPITRE II. — LE STATUT DES DÉPUTÉS ET LE FONCTIONNEMENT DES CORTÈS	142
<i>Election. — Vérification des pouvoirs. — Invio- labilité. — Immunité. — Règlement intérieur. — Réunion des Cortès. — La Députation per- manente</i>	
CHAPITRE III. — LA COMPÉTENCE LÉGISLATIVE DES CORTÈS	154
<i>Les articles 51, 61 et 66. — Initiative. — Dis- cussion. — Promulgation de la loi.</i>	
CHAPITRE IV. — LE CONTROLE DE L'EXÉCUTIF PAR LES CORTÈS	161
<i>I. — Le Président de la République: son élec- tion, ses pouvoirs, sa responsabilité pénale, sa destitution.</i>	
<i>II. — Le Gouvernement.</i>	
CONCLUSION	175
LE TEXTE CONSTITUTIONNEL	184
BIBLIOGRAPHIE	209

INTRODUCTION

Le décret de convocation des Cortès. — Les trois étapes de l'élaboration de la Constitution: Avant-Projet, Projet, Texte définitif. — Quelques opinions sur la Constitution. — Appréciation générale. — Plan de l'ouvrage.

Un décret du Gouvernement espagnol, en date du 3 juin 1931, décidait la convocation des Cortès Constituantes pour élaborer une nouvelle Constitution, exercer le pouvoir législatif, donner au Ministère décharge de ses actes et nommer le Chef de l'Etat. Les élections eurent lieu le 28 juin, après une énorme propagande des partis de gauche, et envoyèrent à l'Assemblée deux éléments politiques principaux, entre lesquels on pouvait prévoir que la lutte allait s'engager: les socialistes d'une part et, d'autre part, les républicains radicaux.

La nouvelle Constitution fut élaborée en trois étapes. Il y eut d'abord un avant-projet, œuvre de la Commission juridique, créée par décret du 6 mai. Cette Commission présidée par D. Angel Ossorio y Gallardo, subit énormément l'influence des idées de M. Posada. Elle établit un système de gouvernement conforme à la tradition parlementaire franco-anglaise, sauf pour le Sénat, qui était de type corporatif. La Commission juridique adoptait un régime non point fédéral, mais « fédérable », selon le mot de son président. La fonction législative s'organisait suivant le système bicaméral, avec un Sénat du type corporatif et des sénateurs élus. L'exécutif était confié à un Président de la République, président parlementaire, élu par le Congrès et le Sénat,

réunis en Assemblée nationale. Le Président pouvait légiférer par décret et dissoudre le Congrès, mais non le Sénat. La Commission juridique, qui était évidemment l'organe de préparation le plus technique, avait donc adopté le système bicaméral, malgré le courant général vers l'unicaméralisme, dont M. Mirkine-Guetsivitch parle à propos de la rationalisation du pouvoir. Et c'est au contraire l'organe politique, la Commission parlementaire, qui se rallia au régime unicaméral.

La Commission parlementaire avait été prévue par le Règlement des Cortès Constituentes, pour rédiger un Projet de Constitution. Ce Projet, qui marque la seconde étape dans l'élaboration de la Constitution, prévoyait une seule Chambre législative, dont les pouvoirs seraient contre-balancés par la forte autorité d'un Président de la République, élu au suffrage universel direct. Et pour éviter qu'un pouvoir ne l'emportât indûment sur l'autre, c'était au peuple qu'il appartenait de trancher les conflits entre le Législatif et l'Exécutif.

Dans son travail, la Commission parlementaire s'inspira parfois de l'Avant-Projet, mais plus souvent des motions particulières adressées par les députés, ou encore et surtout des institutions étrangères, notamment de la Constitution de Weimar, pour laquelle D. Luis Jimenez de Asua, président de la Commission, manifestait une grande admiration. L'influence des juristes, et notamment de M. Posada, se trouvait donc déjà extrêmement réduite.

Le projet fut présenté aux Cortès le 18 août 1931 et la discussion commença le 27 août. Le Règlement des Cortès établissait, dans son article 22, la procédure du débat : une discussion sur la totalité du projet avec trois tours contre et trois tours pour, sous réserve que chaque fraction politique pût, en outre, désigner un orateur fixant l'attitude du groupe ; puis trois tours contre et

trois tours pour, au sujet de chacun des titres; discussion des motions particulières afférentes; discussion de chaque article par un tour contre et un tour pour, sauf accord élargissant cette règle et adopté par la Chambre sur la proposition du Bureau; possibilité de rectification en dix minutes; possibilité pour le Gouvernement et la Commission d'intervenir chaque fois qu'ils le jugeraient opportun (1). Notons que bien des fois, au cours de la discussion, la Chambre prit la décision de rompre ce Règlement.

Le débat prit fin à la session du 1^{er} décembre et la Constitution reçut approbation définitive le 9 décembre, par 368 voix. Il n'y eut aucune voix contre, le groupe agrarien qui composait l'opposition s'étant retiré après les débats sur la question religieuse.

M. Buyla, exprimant son avis sur cette Constitution, disait qu'elle est une élégante mosaïque de Constitutions européennes et américaines, faite de découpages, une « Constitution de jazz-band, sans rythme ni harmonie ».

D. José Ortega y Gasset écrit qu'elle présente une très grande originalité, car « l'abécidaire juridique, les pièces de l'édifice civil, sont aujourd'hui communes à tous les peuples et l'originalité, dès lors, ne peut consister qu'en la combinaison ».

Et D. Nicolàs Pérez Serrano lui attribue une idée claire et des innovations: « Elle ne pouvait, ni ne devait, dit-il, se dégager des influences étrangères: texte allemand de Weimar, texte fédéral autrichien et texte tchécoslovaque, parmi les Constitutions européennes, Constitutions mexicaine et de l'Uruguay, parmi les hispano-américaines.

(1) Voir PÉREZ SERRANO: « La Constitución Española ».

Mais il est non moins certain qu'on a aussi modelé des institutions d'une nouveauté évidente, comme le Tribunal des Garanties Constitutionnelles; on a donné une physionomie particulière à l'élection du Président de la République; on a fait revivre, en modernisant extrêmement leur substance, de vénérables organismes traditionnels, comme la Députation permanente des Cortès; et la Déclaration des Droits présente des innovations d'une énorme transcendance et grosses de possibilité (1) ».

S'il nous est permis de donner notre avis après l'étude que nous en avons faite, il nous paraît que la Constitution espagnole a apporté bien peu de nouveautés et contient beaucoup d'arbitraire: les influences les plus diverses s'y font sentir et le résultat définitif manque d'homogénéité.

D. Nicolàs Pérez Serrano cite des innovations qui n'en sont pas et il ressemble en cela aux Allemands qui découvrent l'Amérique sous le nom de Vinland ou élaborent de nouvelles éditions exactes de Tacite. Le Tribunal des Garanties Constitutionnelles n'est pas chose inédite, mais une imitation manquée des Hautes-Cours ou Tribunaux Suprêmes des Constitutions d'après-guerre, notamment de la Haute-Cour Constitutionnelle autrichienne, qu'avait organisée, de main de maître, M. Kelsen. Le caractère particulier donné à l'élection du Président de la République n'est qu'un mauvais compromis: pour éviter d'attribuer à l'Exécutif la force qu'il possède en Allemagne, on a repoussé l'élection directe par le peuple; on s'est gardé de l'élection par les Cortès, pour ne pas tomber dans la dictature du Législatif; dès lors, on a adopté le système compliqué

(1) Pérez SERRANO: « La Constitución Española ».

de l'élection par les Cortès, assistées de délégués élus dans la même forme que les députés et en nombre égal.

Est-il nécessaire de noter que la Déclaration des Droits, malgré quelques originalités, arrive après bien d'autres, depuis la proclamation individualiste de la Révolution française jusqu'au statut de la Russie soviétique.

Quant au point qui nous occupe spécialement dans cette étude, je veux dire l'adoption de l'unicaméralisme, c'est la confirmation du mouvement espagnol vers la démocratie, mais confirmation qui se traduit par une précipitation à la fois tardive et exagérée de ce mouvement. C'est une précipitation tardive, car la Chambre unique, élue au suffrage universel, n'est déjà plus à la mode et on peut se demander si, au lieu d'être en tête du monde, l'Espagne n'est pas en réalité tout en arrière. Il semble, en effet, que le parlementarisme ait fait son temps, qu'il soit bicaméral ou unicaméral. Le monde contemporain a besoin, dans le domaine politique, comme dans tous les autres domaines, de simplifications. La suppression de la Chambre-Haute ou la diminution de ses pouvoirs n'ont été que le double aspect d'une étape de cette évolution. Et peut-être verrons-nous bientôt disparaître dans tous les grands pays l'organe dit de représentation, et qui n'est, en réalité, qu'un dangereux embarras, nous voulons dire le Parlement, pour arriver au gouvernement d'un seul homme, guide et soutien du peuple, celui-ci donnant son avis directement et par lui-même ou indirectement par un organe corporatif consultatif.

Et il ne s'agit pas de « rationalisation » — pour employer l'expression de M. Mirkine-Guetsévitch — mais d'aspirations pratiques et utilitaires. Sans doute la doctrine constitutionnelle a des principes, sans doute la doctrine est intervenue abondamment dans l'élabora-

tion des Constitutions d'après-guerre. Mais son intervention a-t-elle eu un résultat? On en peut douter, si l'on compare seulement, en prenant l'Espagne pour exemple, l'avant-projet de la Commission juridique et le texte constitutionnel définitif.

Les besoins pratiques, et parfois même des aspirations utilitaires très particulières, semblent avoir, dans l'élaboration des règles suprêmes, plus d'importance que le désir de rationaliser ou autres principes, qu'il suffira d'établir après coup s'il est besoin de justification. L'abbé Sieyès et Talleyrand semblent bien l'avoir pensé, qui savaient si bien adapter la théorie à la pratique. A l'heure actuelle, l'opinion politique, dans de nombreux pays, désire l'évolution et tâche de l'accélérer, non pas vers la tyrannie, mais vers le gouvernement d'un dictateur à qui le peuple fera confiance. Et cela n'a pour cause que le désir très respectable, mais éminemment utilitaire, d'avoir un gouvernement fort et honnête à la fois, loin de l'irresponsabilité qui amène à la gabegie. Il faut désirer, pour le bien des peuples, que ces dictatures momentanées servent de pont pour accéder à la Restauration monarchique, celle-ci venant octroyer plus de libertés et apportant, en outre, les bienfaits du principe héréditaire.

L'institution de la Chambre unique en Espagne n'est pas seulement un pas tardif vers la démocratie, c'est encore un pas démesurément grand. La Chambre-Haute disparaît; mais au pouvoir de la Chambre-Basse, demeurée seule, rien ne fait contrepoids, ni l'Exécutif, ni les Conseils Techniques, ni le Tribunal des Garanties. C'est une des institutions que nous qualifions de déraisonnables, car elles ne répondent pas du tout au caractère espagnole, tel qu'il ressort de l'évolution historique et de la progression du Constitutionnalisme en Espagne. C'est un changement de méthodes

très brusque et très absolu qui s'impose à la péninsule. Et il peut être bon de rappeler ici la phrase de Taine : « La forme politique dans laquelle un peuple peut entrer et rester n'est pas livrée à son arbitraire, mais déterminée par son caractère et son passé ».

Les Constituants de 1931, imbus d'idées violemment contraires au passé et désireux d'un changement absolu de régime, ont imposé au peuple espagnol une vie politique à laquelle rien ne l'avait préparé. Avant de penser à ce qu'exigeait pratiquement le bien de l'Espagne, ils ont désiré d'abord assurer la conservation du pouvoir que leur avait donné la Révolution, puis mettre l'Espagne au niveau qu'ils croyaient être celui des Constitutions les plus modernes.

Dans l'étude que nous allons faire de l'organisation du pouvoir législatif, suivant le système unicaméral, nous commencerons par un aperçu général du déclin de la Chambre-Haute, pour mieux situer le problème qui se posait à l'esprit des Constituants espagnols. Nous verrons ensuite comment ils brisèrent avec la tradition de leur pays et quel fut l'aspect du débat sur l'organisation du Parlement jusqu'au vote de la Chambre unique. Enfin, dans la troisième partie, nous examinerons brièvement les principales conséquences de l'adoption du système unicaméral.

PREMIERE PARTIE

Le recul du Bicaméralisme
dans la doctrine et dans le droit positif

Le xx^e siècle et notamment l'après-guerre ont vu le déclin de la Chambre-Haute, dans la doctrine et dans la pratique constitutionnelle. Les théories de juristes éminents et le droit positif moderne ont porté un coup terrible à l'organe qui était jadis la Première Chambre et qui n'est plus aujourd'hui, dans les cas où il est conservé, qu'une Chambre consultative secondaire. M. Denzias, notant les tendances de l'Etat démocratique républicain d'après-guerre, écrivait, en 1929: « La démocratisation devenant de jour en jour plus complète, on aboutit au gouvernement exclusif des représentants du peuple, groupés en une Chambre omnipotente. Quelques institutions caractéristiques de la démocratie « directe » vont servir de frein et de contrôle à celle-ci: ce sont le referendum et l'initiative populaire (1) ». Deux ans plus tard la Constitution espagnole réalisait ce programme une fois encore. L'Espagne n'obtenait aucune des trois formes de Sénat entre lesquelles, on peut bien le dire, elle avait le choix, mais qui toutes périllicitaient: Sénat d'Etat unitaire, Sénat d'Etat fédéral, Sénat corporatif.

(1) Le problème de la Chambre Haute et la Représentation des intérêts.

CHAPITRE PREMIER

Le Sénat dans les Etats Unitaires

La garantie pratique assurée par l'existence des deux Chambres. — La théorie de Sieyès et la réponse que fait M. Duguit. — L'opinion de M. Kelsen et l'opinion inverse de M. Alcalá Zamora. — Le dilemme que pose l'adoption de la Chambre unique. — Les arguments pratiques des unicaméralistes et les réponses des bicaméralistes. — Le déclin du Sénat dans les Constitutions: Tchécoslovaquie, Pologne, Irlande, Lettonie, Lithuanie.

L'Espagne aurait pu être dotée d'un Sénat analogue à celui de la France. C'eût été poursuivre la tradition espagnole et se conformer aux lignes d'ensemble de la Constitution qui répond en majeure partie au type d'Etat unitaire. M. Alcalá Zamora poursuivait l'institution d'une telle Chambre dans son discours aux Cortès Constituentes (1), en se fondant sur les nécessités d'apporter un frein à la Chambre-Basse et d'éviter les heurts entre une Chambre unique, forte de son unité, et un Exécutif que l'on serait contraint de renforcer eu regard. C'était reprendre l'argument de Montesquieu, exposant, dans *l'Esprit des Lois* (Liv. XI, Chap. VI): « Le corps législatif, y étant composé de deux parties,

(1) *Diario de Sesions*, n° 23.

l'une enchaînera l'autre par sa faculté mutuelle d'empêcher ».

« ... La dualité du Parlement, écrit M. Duguit, est un fait d'une généralité telle qu'il répond incontestablement à une nécessité politique indiscutable. » Cette nécessité politique, c'est la garantie que l'existence de deux Chambres assure contre les empiètements du législatif. Mais si l'on met à part cet argument pratique, existe-t-il, en théorie, une véritable raison à l'existence des deux Chambres? Là est le point délicat de la discussion, point où se rejoignent, pour soutenir la négative, à la fois les premiers théoriciens, de ce qu'on est convenu d'appeler le Droit public moderne — Droit qui prend origine à la fin de l'absolutisme monarchique — et de nombreux publicistes de l'époque actuelle.

Turgot, sans considérer les particularités de la forme fédérale, reprochait déjà aux Constituants de Philadelphie de ne pas rompre avec la tradition anglaise; et il exposait que ce qui est nécessaire pour contre-balancer le pouvoir monarchique n'a plus de raison d'être dans une république.

L'argumentation est très serrée avec Sieyès qui soutenait la Chambre unique, sous l'inspiration de Rousseau, et en déduction du concept de la souveraineté indivisible. La loi est la volonté du peuple. Or, un peuple ne peut avoir en même temps deux volontés différentes sur un même point. Et donc le corps législatif qui représente le peuple doit être essentiellement un. A quoi bon deux Chambres? Si elles sont d'accord, une sera inutile; si elles diffèrent, il en sera une qui ne représente pas la volonté du peuple mais, par contre, empêchera cette volonté de prévaloir, chose qui équivaut à une confiscation de la souveraineté. On peut noter en passant que le même Sieyès, père d'une si belle argumentation, coopéra grandement à mettre au monde la

Constitution de l'an VIII, qui supposait un système législatif bien plus compliqué que celui des deux Chambres.

Quoi qu'il en soit, son argument est certainement celui qui a été le plus souvent repris par les unicaméralistes. C'était d'ailleurs aussi une des bases de l'opinion de Condorcet comme de Robespierre.

L'idée fut reprise, en 1848, par Lamartine — « Un tel partage sacrifierait le grand principe de l'unité de la souveraineté (1) » — et par Lucien Brun, en 1875 : « La création d'une seconde Chambre n'est pas seulement une inutilité, mais une inutilité dangereuse ».

A cet argument, souvent repris à l'heure actuelle et qui semble logiquement inattaquable, Duguít a trouvé réponse en démontrant que l'existence de deux Chambres n'est pas incompatible avec l'unité et l'indivisibilité de la souveraineté : « La création des deux Chambres, dit-il, n'implique aucunement, à la différence de la séparation des pouvoirs, le morcellement de la souveraineté dans sa représentation. En effet, malgré la dualité des Chambres, le Parlement reste un ; il est complexe dans sa structure, mais il est un en son essence et la délégation n'est donnée qu'à un seul organe. Le Parlement est composé d'individus ; on ne dira pas que la représentation est divisée entre autant d'individus qu'il y a de membres du Parlement ; on ne peut pas dire davantage que la représentation est coupée en deux, parce que les membres du Parlement sont groupés en deux Chambres. En créant deux Chambres, on ne distingue point deux volontés dans le peuple, on donne seulement à l'organe « un » de représentation, une structure interne qui paraît devoir lui permettre de remplir plus utilement sa fonction ».

(1) Cité par M. DENDIAS.

Se fondant, lui aussi, sur les principes, M. Hans Kelsen expose que si dans la monarchie constitutionnelle-type, le Parlement se compose de deux Chambres, dont l'une passe pour représenter le peuple, et l'autre les intérêts de certains groupes particulièrement favorisés, la même composition ne se conçoit plus en République. Et « si l'on trouve en vigueur, en diverses républiques démocratiques, le système bicaméral, cela est dû en partie à ce que les Constitutions des Etats en question, soit consciemment, soit inconsciemment, furent rédigées sur le modèle des Chartes des monarchies constitutionnelles, parce que des raisons historiques faisaient remonter aux formes plus anciennes du Constitutionnalisme et que l'influence de la doctrine constitutionnelle déjà formée était et reste encore aujourd'hui très considérable. » (1).

A l'inverse, M. Alcala Zamora présente le Sénat comme une institution superflue dans les monarchies et les oligarchies, et comme un organe indispensable en République. C'est qu'en effet, et nous verrons plus loin le développement de son argumentation, il estime comme nécessaires à tout régime de vie politique, un organe de progrès et un organe de tradition. Ce dernier est représenté par le Roi dans la Monarchie et par le Corps des Grands dans les Oligarchies. Avec la République, on ne peut l'avoir qu'en instituant un Sénat.

Et cet organe, organe de raison, est absolument indispensable, ont dit les bicaméralistes, car, avec la Chambre unique, on se trouve en présence du dilemne suivant : ou bien prépondérance de l'Exécutif qui s'armera contre la Chambre, ou bien tyrannie de cette dernière. C'était l'opinion de Clermont-Tonnerre et de Boissy d'Anglas, celui-ci ajoutant que l'autorité des représen

(1) *Revue de Droit public*, 1926, p. 643.

tants risquerait de servir à combattre la Nation elle-même. Et c'est dans le même sens qu'opinaient Stuart Mill.

A l'appui de cette argumentation, l'Histoire de France apporte deux exemples significatifs: la Constitution de 1791, avec une seule Assemblée législative d'une part, et, d'autre part, la République de 1848, qui aboutit au Coup d'Etat du 2 décembre.

Outre leur argument théorique, les partisans du système unicaméral donnent des raisons pratiques. C'est d'abord le souci d'éviter des conflits entre les deux Chambres; c'est encore le désir de supprimer les lenteurs de la double discussion. A la première de ces deux raisons, Duguit a répondu que le danger d'un conflit grave entre les deux Chambres était purement chimérique: « le plus souvent, le conflit se termine par une transaction fondée sur des concessions réciproques et ce régime de transaction est le propre des gouvernements modérés ». Qu'on se rappelle comme la Chambre et le Sénat français ont su se mettre d'accord pour réduire, aux moindres frais de chaque organe, le projet de révision constitutionnelle de 1884.

Et quant à la double discussion, l'argument peut se retourner contre les unicaméralistes, car si elle entraîne des lenteurs, elle permet aussi une plus grande réflexion. « L'important pour un pays, dit M. Duguit, n'est point d'avoir beaucoup de lois, mais d'avoir de bonnes lois ». D'ailleurs le système unicaméral entraîne fatalement, pour le bon ordre des choses, le renforcement du veto de l'exécutif et, en outre, très souvent, le veto populaire. Dès lors, on n'évite pas les inconvénients de la double délibération, mais, au contraire, on en complique l'exercice et on risque d'en perdre les avantages que Laveleye résumait en ceci: nécessité que la seconde Chambre impose à la première de démontrer qu'elle a raison.

Ce bref aperçu des points principaux de la controverse suffit à montrer que les thèses, l'une plus théorique, l'autre plus pratique, se fondent toutes deux sur des arguments d'égale valeur. La discussion peut être soutenue sans fin, car les principes démocratiques et républicains sont aussi exploitables que les textes de Montesquieu, invoqués simultanément et avec autant de force par les partisans et les adversaires de la puissance de juger (1).

Mais, quelles que soient les thèses, le fait est certain que dans la pratique constitutionnelle actuelle, la Chambre-Haute rétrograde manifestement et a même complètement disparu dans certains pays.

Après la loi norvégienne de 1869 et le Commonwealth Act de 1900, c'est l'Angleterre elle-même, berceau du bicaméralisme, qui, en 1911, par le Parliament Act, réduit considérablement les pouvoirs de la Chambre-Haute. Et dans les constitutions d'après-guerre, celle-ci n'existe plus ou bien se réduit à une assemblée purement consultative et plus honorifique que réellement législative.

C'est sans doute sous l'action des juristes. C'est sans doute de par ce que M. Mirkine-Guetzivitch appelle la « rationalisation des pouvoirs ». Mais dans cette expression il faut faire entrer, semble-t-il, outre « la tendance de soumettre au droit tout l'ensemble de la vie collective » le désir de simplifier les formes et par tant le travail, selon un phénomène analogue à la rationalisation dans le domaine de la vie économique.

(1) « Des trois puissances dont nous avons parlé, celle de juger est en quelque façon nulle. Il n'en reste que deux ». Et plus loin : « Il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice ». (*Exp. des Lois*, Liv. XI, ch. VI.)

La Constitution tchèque de 1920, la Constitution polonaise de 1921, ne donnent au Sénat que des prérogatives très restreintes. Dans les Constitutions de 1919 pour la Finlande, de 1920 pour l'Esthonie, de 1922 pour la Lettonie et la Lithuanie, il est carrément supprimé. Il en va de même en Allemagne pour la Bavière (1919), pour la Prusse (1920), pour la Saxe (1921). Quant à la Grèce, et même à l'Irlande, on ne saurait dire que le Sénat y jouisse de larges pouvoirs.

Cette évolution générale n'a pas été sans influence sur les Constituants espagnols. Beaucoup, parmi eux, l'ont invoquée en maintes occasions et elle a eu son rôle dans la conclusion des débats, de même que les Constituants français de la Révolution s'inspirèrent sur bien des points des principes appliqués à Philadelphie en 1787.

En Tchécoslovaquie, avec la Constitution de 1920, la Chambre-Haute n'a obtenu qu'un rôle de très médiocre importance. Le colonel Lamouche écrit (1) : « Il semble que les Constituants tchèques aient hésité sur l'établissement d'une seconde Chambre et se soient arrêtés à un système qui la conserve en restreignant son action. Le Sénat est presque identique, par son origine, à la Chambre des Députés, mais il est systématiquement subordonné à celle-ci, contrairement à la tradition qui lui accorde tout au moins une primauté d'honneur ».

Le phénomène est identique dans la Constitution polonaise de 1921. La Commission qui elabora cette Constitution était présidée par M. le Professeur Edouard Dubanowicz. Elle prit sans doute modèle sur les principes des lois constitutionnelles françaises de 1875, ou plutôt s'en inspira, mais en « tirant du principe du parlementarisme ses conséquences extrêmes », selon la phrase de M. Wacław Komarnicki. M. Wacław

(1) *Annuaire de Législation étrangère*, 1920.

Komarnicki dit encore : « La Constitution adopte le principe de la souveraineté nationale et reconnaît la séparation des pouvoirs. Mais elle donne la prépondérance dans l'Etat au pouvoir législatif et proprement dit à la Diète, correspondant à la Chambre des Députés en France ». En effet, il y a un Sénat, composé des membres élus par les palatinats particuliers au suffrage universel, secret, direct, égal et proportionnel, mais ce Sénat a, en fait, fort peu de pouvoir, celui-ci étant dévolu à la première Chambre. Il suffit, pour s'en rendre compte, de lire les articles 3 et 35 du texte constitutionnel (1).

« Le pouvoir législatif de l'Etat, dit l'article 3, décrète et met en vigueur tous les droits publics et privés. Il n'y a pas de loi sans le consentement de la Diète, exprimé d'une façon prévue par les règlements. Toute loi votée par la Diète entre en vigueur dans le délai prévu par cette même loi... »

L'article 35 vise les rapports de la Diète et du Sénat dans l'élaboration des lois ; en voici la teneur : « Tout projet de loi voté par la Diète doit être soumis à l'examen du Sénat. Si, dans un délai de trente jours, à compter de la communication du projet voté par la Diète, le Sénat ne soulève aucune objection, le Président de la République ordonnera la promulgation de la loi. Sur la proposition du Sénat, il peut ordonner cette promulgation avant que le délai de trente jours ne soit écoulé. Si le Sénat décide d'amender ou de rejeter le projet de loi voté par la Diète, il doit en avertir celle-ci, dans le délai ci-dessus mentionné de trente jours, et lui retourner le projet avec les amendements proposés dans les trente jours suivants. Si la Diète adopte à une simple majorité les amendements proposés par le Sénat ou les

(1) Traduction KLECZOWSKI : *Annuaire de Législation étrangère*, 1921.

repousse à une majorité des 11/20 des votants, le Président de la République ordonnera la promulgation de la loi dans le texte établi par la nouvelle décision de la Diète ». Ainsi, le Sénat est réduit en fait, au point de vue législatif, à un rôle purement consultatif. Il raisonne sur le projet de loi et établit ce qu'il en pense, la Diète décidant ensuite si elle doit prendre en considération cette opinion ou s'il vaut mieux passer outre. Et, dans ce dernier cas, la Chambre-Haute n'a plus rien à dire; elle ne peut même pas compter sur la nécessité d'une forte majorité à la Diète ni sur l'aide du Président de la République. Nous verrons que c'est un Sénat de cette sorte que désiraient en majorité les bicaméralistes espagnols. Ils ne prétendaient pas à autre chose que l'obtention d'un organe de raison qui pèserait les projets de loi et, moyennant un léger droit de veto suspensif, provoquerait une nouvelle délibération de la Chambre-Basse.

Si nous passons à la Constitution irlandaise, nous y trouvons encore un Sénat dont les pouvoirs sont extrêmement faibles.

Cette Constitution (1) prévoit, dans son article 12, un organe législatif, désigné sous le nom de *Oireachtas* et composé du Roi (2) et des deux Chambres: la Chambre des Députés — *Dail Eireann* — et le Sénat — *Seanad Eireann*. Le Sénat est composé de soixante membres, élus par quart tous les trois ans, d'après le principe de la représentation proportionnelle et suivant un système

(1) V. *Annuaire de Législation étrangère*, 1922, ou DARESTE: « Les Constitutions modernes ».

(2) Le Roi d'Angleterre est chef du pouvoir exécutif. Ce pouvoir est exercé « suivant le droit, les pratiques et les usages constitutionnels qui, dans le dominion du Canada, régissent l'exercice du pouvoir exécutif, par le représentant de la Couronne. Un conseil, désigné sous le titre de Conseil Exécutif est institué pour assister et conseiller le gouvernement de l'Etat libre d'Irlande ». (Art. 51.)

assez particulier. Quels sont ses pouvoirs législatifs? Tout d'abord, l'article 35 l'écarte des questions financières: « Le Dail Eireann, en toutes matières, pour lesquelles il sera envisagé des projets de loi d'ordre financier, tels qu'ils seront définis ci-dessous, exercera le pouvoir législatif, à l'exclusion de Seanad Eireann ». Suit une énumération des points touchant aux deniers publics et où l'on peut noter, entre autres choses: l'établissement, la suppression, la remise, les modifications ou le règlement des impôts; le vote des crédits budgétaires; la publication ou la vérification des comptes concernant les deniers publics; l'émission ou la garantie de tout emprunt ou son remboursement. En outre, « il appartiendra au Président du Dail de décider si un projet de loi doit être considéré comme un projet de loi d'ordre financier », sauf intervention de la Commission des Privilèges (1), si dans les trois jours après le vote du projet de loi par le Dail Eireann les 2/5 des membres de l'une ou de l'autre Chambre réclament cette intervention, par demande écrite, au Président de la Chambre à laquelle ils appartiennent.

Ainsi, le Seanad Eireann n'intervient pas dans l'élaboration des lois financières qui constituent cependant une des parts les plus importantes de l'activité politique. Pourtant, on ne le néglige pas tout à fait, car on lui donne voix consultative.

Selon l'alinéa 2 de l'article 38, « tout projet d'ordre financier sera envoyé au Seanad Eireann pour y être l'objet de ses recommandations et après un délai n'excédant pas vingt et un jour, à partir de cette communica-

(1) «composée de 3 membres élus par chaque chambre et présidée par le juge le plus ancien de la Cour suprême, apte et consentant à siéger. Ce juge, dans le cas de partage des voix et en cette seule circonstance, aura le droit de vote. La décision de la Commission sera définitive et sans appel... »

tion, il sera renvoyé au Dail Eireann qui pourra l'adopter en acceptant ou en rejetant tout ou partie des recommandations du Seanad Eireann ». Ce délai de vingt et un jours représente le seul retard que le Seanad puisse apporter à la promulgation de la décision du Dail, car tout projet qui aura été ainsi voté ou qui ne sera pas renvoyé dans le délai de vingt et un jours, sera considéré comme ayant été adopté par les deux Chambres. En outre, le Seanad ne peut qu'émettre un avis, faire des « recommandations ». Il n'a pas le droit d'amendement. Nous lisons, en effet, au paragraphe 1 de l'article 38 : « Tout projet de loi présenté au Dail Eireann et adopté par lui sera transmis au Seanad Eireann et pourra, sauf dans le cas où il constituerait un projet de loi d'ordre financier, être amendé au sein du Seanad Eireann ».

Quant aux lois portant sur d'autres objets que les questions de finances, une distinction s'établit : les projets sont-ils déposés au Dail ? — dans ce cas, après admission par le Dail ils sont transmis au Seanad Eireann, au sein duquel ils peuvent être amendés, puis le Dail examine à son tour les amendements qui seraient ainsi apportés ; mais le travail du Seanad n'est pas absolument libre et doit se faire dans un laps de temps restreint qui évite à la fois un veto suspensif officieux et l'oubli volontaire du projet : dans un délai de 270 jours à partir de sa première présentation au Seanad Eirann, ou dans tout autre délai plus étendu dont les deux Chambres pourront convenir, le projet adopté par le Dail et examiné par le Seanad, devra être considéré comme voté par les deux Chambres « dans la forme en laquelle il aura été adopté lors du dernier vote par le Dail Eireann » (article 38, § 1). Les projets sont-ils déposés d'abord au Seanad Eireann ? — Dans ce cas, et s'ils y sont adoptés, ils doivent être présentés au Dail.

Si un projet de loi est amendé par le Dail Eireann, il sera assimilé aux projets de lois déposés directement au Dail, et nous retombons dans la première hypothèse. Mais si le projet déposé au Seanad et transmis au Dail est rejeté par ce dernier, il ne pourra lui être présenté à nouveau au cours de la même session, sauf à lui-même de réviser sa propre décision.

Ainsi, la Chambre-Haute a-t-elle, au point de vue législatif, un droit d'initiative très minime et un droit de veto absolument nul. Elle joue le rôle d'un organe consultatif à qui la Chambre des Représentants fait l'honneur de demander un avis sur le travail qu'elle accomplit. On ne peut même pas y voir un organe de révision.

Prépondérant dans le domaine législatif, le Dail est exclusivement puissant dans les rapports du Oireachtas avec l'exécutif. En effet, le Conseil exécutif est responsable devant le Dail et non point devant les Chambres, et le Président de ce Conseil, qui est en fait le chef réel de la politique de l'Etat Libre est nommé sur désignation du Dail Eireann.

A côté de ces Constitutions nouvelles, où le Sénat se trouve avoir un rôle très restreint, il en est d'autres qui l'ont tout simplement supprimé. C'est le cas en Finlande, en Esthonie, en Lettonie, en Lithuanie et dans certains pays d'Allemagne.

Ainsi, dans la République de Lettonie, proclamée le 18 novembre 1918, la Constitution de 1922 prévoit une Chambre unique, la Saeïma, composée de cent représentants du peuple élus — au « scrutin universel, égal, direct, secret et proportionnel » — pour trois ans. La Saeïma est un organe tout puissant. C'est à elle, en effet, qu'appartient, avec le peuple, le pouvoir législatif. C'est elle, en outre, qui élit le Président de la République pour une magistrature dont la durée est justement égale à celle du mandat des députés.

De même, en Lithuanie, la Loi Constitutionnelle du 1^{er} août 1922 n'a établi qu'une seule Chambre. « Les pouvoirs de l'Etat, dit l'article 2, sont exercés par le Seïmas, le Gouvernement et les Tribunaux ». Le Seïmas est formé des Représentants de la Nation, élus au suffrage universel, égal, direct et secret, d'après le système de représentation proportionnelle (articles 22 et 23).

CHAPITRE II

Le Sénat dans les Etats Fédéraux

Les propositions Alcala Espinosa et Javier Elola. — Le statut établi par la Commission juridique. — L'opinion de la Commission parlementaire. — M. Duguít et la question de l'Etat fédéral. — La centralisation progressive. — Constitution de Weimar. — L'Etat intégral. — La réforme cubaine.

Rejetant le système sénatorial d'Etat unitaire, les Constituants espagnols pouvaient encore se rallier au système des Etats fédéraux. En ce sens étaient orientés deux amendements, signés Nicolas Alcala Espinosa et Javier Elola, qui furent joints à l'Avant-Projet de la Commission juridique. Ces deux vœux particuliers, visant la matière du Titre I, prétendaient tous deux à la construction de l'Etat espagnol suivant un système fédéral et le vœu Javier Elola, notamment, sollicitait à côté du Congrès des Députés un Sénat Fédéral.

La Commission juridique, devant les difficultés que suscitait la question, s'était tenue, elle, sur une sage réserve. M. Angel Ossorio, dans le préambule de l'Avant-Projet, expose : « ...dans d'autres régions espagnoles ont surgi et se font jour des désirs d'autonomie en termes si vifs, avec des raisons si fortes et une passion si considérable, que barrer la route à leur expan-

sion serait, outre une injuste négation du sentiment de liberté, une insigne erreur politique. Voilà pourquoi la Commission a préféré, au lieu d'imaginer un fédéralisme uniforme et théorique, faciliter la formation d'entités qui, pour arriver à une plus ou moins grande autonomie, devront prendre élan dans leur propre désir ». Ainsi la Commission juridique s'inspirait-elle du mode d'être et des aspirations de l'Espagne. Elle n'établissait ni une centralisation rigide, ni un fédéralisme dur et intangible, mais une forme souple qui s'adapterait aux désirs que les régions elles-mêmes manifesteraient. C'était concilier les tendances centralisatrices des unes et la volonté d'autonomie manifestée par d'autres. Cette volonté était particulièrement nette dans la Catalogne, dont les sentiments se sont fait jour de plus en plus, surtout depuis le début du xx^e siècle, avec un adoucissement après le décret Sanchez Guerra, de 1913, un sommeil apparent sous la dictature, puis un réveil violent à l'avènement de la République, réveil qui aboutit au pacte de Saint-Sébastien et aux tentatives séparatistes à main armée.

Il semble que la Commission parlementaire, ici encore, se soit moins souciée des réalités espagnoles que de la marche générale des peuples. C'est, en tout cas, ce qui ressort du discours de son président, M. Jimenez Asua, lors de la présentation du projet aux Cortès : « Délibérément, nous n'avons pas voulu dire dans notre Constitution que l'Espagne est une République fédérale; nous n'avons pas voulu le déclarer parce qu'aujourd'hui l'unitarisme et le fédéralisme sont, l'un comme l'autre, dans une crise évidente du point de vue théorique et du point de vue pratique ».

Duguit rappelle, dans son *Traité*, qu'il existe incontestablement dans les Etats fédéraux deux forces gouvernantes distinctes, dont chacune doit avoir sa repré-

sentation propre au Parlement, ces deux forces étant d'une part la population et, d'autre part, les unités politiques; et il poursuit: « Le Parlement sera donc logiquement composé de deux Chambres, dont l'une représentera la population fédérale, c'est-à-dire l'ensemble des citoyens de l'Etat fédéral, et dont l'autre sera la représentation des unités politiques autonomes, quel que soit le nom qu'on leur donne, qui forment la fédération ».

Cependant, même dans les Etats nettement fédéraux, la centralisation se marque de plus en plus. M. Barthélemy le note pour les Etats-Unis (1). En règle générale, le fédéralisme pur disparaît devant la tendance unitaire et les composants semblent destinés à devenir progressivement les membres différenciés mais fortement liés entre eux d'un corps politique homogène, ne laissant à ses divers éléments que les libertés dont jouissent les circonscriptions des Etats centralisés. Il faut dire corps politique car, du point de vue économique, les tendances sont inverses dans bien des pays.

Dans le domaine de la centralisation progressive, le cas de l'Allemagne est fort intéressant mais non dépourvu de complexité. Déjà, la Constitution du 11 août 1919 avait notablement modifié les pouvoirs que la Chambre des Etats avait dans l'avant-guerre. « Le Reichsrat, écrit M. Brunet, diffère profondément, quant à sa compétence, du Bundesrat. Il a complètement perdu le caractère de souveraineté que possédait le Bundesrat, il n'a même plus le droit d'édicter des règlements administratifs, ce droit lui ayant été enlevé pour être donné au gouvernement; il a cessé d'être, à côté du Reichstag, un organe investi de droits égaux à ceux du Reichstag et il n'a plus qu'un droit très restreint de

(1) Le Pouvoir exécutif dans les Constitutions modernes.

collaboration à l'œuvre législative. Telle quelle, cette institution tient compte à la fois de la tradition historique et de la situation actuelle du Reich, mais elle marque en même temps un progrès dans le sens d'une unité plus forte du Reich et elle doit faciliter dans l'avenir un nouveau développement de l'idée unitaire ». La puissance du Reichstag, qui facilite cette évolution, doit fatalement s'accroître du fait que la Chambre-Basse est l'organe du peuple auprès du peuple. Les pouvoirs du Reichstag, en union avec ses électeurs, se manifestent dans le domaine législatif et dans le domaine exécutif. « Les lois d'Empire, dit l'article 68 de la Constitution de Weimar, sont votées par le Reichstag ». La présentation des projets peut évidemment venir du gouvernement d'Empire ou du Conseil d'Empire, mais la décision reste au Reichstag et au peuple. Le mécanisme, en effet, est le suivant : Si le projet est présenté par le gouvernement d'Empire, il doit obtenir l'adhésion du Conseil d'Empire, mais s'il ne l'obtient pas, il peut quand même être introduit, sauf obligation de soumettre du même coup la manière de voir différente du Reichsrat. Si le Conseil d'Empire élabore un projet qui n'obtient pas l'adhésion du gouvernement, celui-ci doit cependant l'introduire en faisant connaître sa propre opinion.

C'est donc au Reichstag, et après lui au peuple, qu'il appartient de voter ou de rejeter le projet. Sauf pour le budget et les lois d'impôt et de comptes, que le Président d'Empire seul peut soumettre au referendum, la possibilité de faire jouer la consultation populaire appartient directement ou indirectement au Reichstag. Il y aura referendum sur une loi votée par le Reichstag si le Président d'Empire le décide dans le mois ; il y aura referendum si la publication d'une loi est retardée à la demande d'un tiers au moins des membres du Reichstag et si un vingtième des électeurs le propose ; il y aura

referendum si un dixième des électeurs en prend l'initiative après la présentation d'un projet de loi ; il y aura referendum si, après veto opposé par le Conseil d'Empire et nouvelle soumission au Reichstag, l'accord ne se fait pas entre Reichstag et Reichsrat. Quant à l'initiative populaire, elle doit s'appuyer sur un projet de loi déjà tout préparé ; le projet est soumis au Reichstag. Le referendum n'a pas lieu si le projet de loi présenté est accepté sans modification par le Reichstag.

Ainsi, il s'établit un étroit contact entre le peuple et le Reichstag, celui-ci devant se tenir continuellement au courant de l'opinion et en rapport avec elle, mais voyant croître, en même temps que sa responsabilité, sa puissance législative. Dans bien des cas, d'ailleurs, surtout dans les cas de peu d'importance, le Reichstag peut agir délibérément car les électeurs se désintéresseront et la loi, dès lors, se trouvera assurée. En effet, l'article 75 édicte que « le referendum ne peut abroger une décision du Reichstag que si la majorité des électeurs prend part à la votation. » (1).

Dans les rapports avec l'exécutif, c'est évidemment encore le Reichstag qui a la puissance prépondérante et, peut-on dire, unique. C'est lui qui accorde confiance au Chancelier et aux ministres d'Empire, pour l'accomplissement de leurs fonctions. Il peut mettre en accusation le Président d'Empire qui ne peut d'ailleurs être poursuivi sans son assentiment.

On peut donc dire que dans la Constitution allemande de 1919 la Chambre fédérale a des pouvoirs considérablement réduits au profit de la Chambre populaire qui fait presque figure de Chambre unique. En face de ce législatif fort, les Constituants avaient établi un exécutif également fort, parce qu'il prenait appui, lui

(1) Traduction P. ERRERA.

aussi, sur le peuple. De ces deux puissances, l'une devait l'emporter. L'exécutif a vu ses pouvoirs augmenter jusqu'au système dictatorial qui a pris une extrême acuité avec l'hitlérisme, facilité par le caractère allemand, discipliné jusqu'à la négation de la personnalité.

La centralisation s'était d'ailleurs accrue depuis l'établissement de la constitution de Weimar, et le régime hitlérien n'a fait qu'en hâter la marche.

Nous avons pris comme exemple la Constitution allemande, mais nous aurions pu aussi bien étudier l'ancienne Constitution autrichienne et nous demander de même s'il existait dans la République d'Autriche un Sénat véritable.

Sans doute, en Suisse, l'Etat Fédéral paraît se conserver intégralement, mais il faut cependant reconnaître — sans déterminer pour cela s'il en va bien ou mal — que la crise du fédéralisme s'affirme de tous côtés. Aussi la Commission parlementaire espagnole a-t-elle cru devoir se rallier à la théorie de Preuss. « L'antithèse : Etat unitaire — Etat fédéral, exige aujourd'hui d'être dominée par une synthèse : Etat intégral ». « Car, dit M. Jimenez Asua, l'Etat unitaire typique est en crise d'impuissance depuis le début du siècle, moment où apparut ouvertement son incapacité à remplir l'énorme volume des charges qui sont tombées sur lui ». Il faut donc, et la tâche est délicate, combiner autrement que par des mots les deux tendances centralisatrice et fédéraliste. La Monarchie française y avait largement réussi, sans parler de Chambre ni de Sénat. La République espagnole s'y est essayée, mais elle n'a pu et d'ailleurs ne pouvait y réussir.

Le texte constitutionnel définitif donne une certaine autonomie législative, réglementaire et administrative, aux régions, mais sous le contrôle et de par le consentement des Cortès.

L'article 8 établit que l'Etat espagnol sera composé de communes réunies en provinces et des régions qui sont constituées en régime d'autonomie; et l'article 11 prévoit le cas où « une ou plusieurs provinces limitrophes, ayant des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, se mettraient d'accord pour s'organiser en région autonome, afin de former un noyau politico-administratif à l'intérieur de l'Etat espagnol ». Dans ce cas, ces provinces devront présenter un statut, proposé par la majorité des municipalités ou tout au moins par les communes comprenant les deux tiers des électeurs inscrits dans la région, et approuvé par les deux tiers au moins des électeurs inscrits sur les listes de la région. Ces conditions étant remplies, pour que le statut soit reconnu et garanti par l'Etat espagnol « comme partie intégrante de son ordre juridique », l'approbation des Cortès est nécessaire.

Quant aux compétences de la région autonome, on peut dire qu'elles sont très restreintes. En effet, l'article 14 de la Constitution donne la compétence exclusive à l'Etat espagnol, pour toutes les matières importantes, tant au point de vue de la législation que de l'exécution directe. Et pour les matières d'importance secondaire, la législation appartient à l'Etat espagnol et « l'exécution pourra appartenir aux régions autonomes dans la mesure de leur capacité politique, suivant l'appréciation des Cortès ».

M. Angel Ossorio a employé, à propos de l'organisation espagnole, le terme de « fédérable ». C'est un mot bien vague, nous semble-t-il, et, en tout cas, ce n'est qu'un mot en face de l'article 14: « En aucun cas, la fédération des régions autonomes n'est admise ».

Il n'y a pas et il ne saurait y avoir d'Etat fédéral espagnol. Il était dès lors difficile d'instituer un Sénat répondant au type de la Chambre-Haute des Etats fédé-

raux, au type fédéral pur, comme le demandaient certains constituants.

Il semble pourtant que les Cortès suprêmes auraient pu concilier les choses dans une certaine mesure, en s'aidant de l'exemple du Sénat autrichien, ou mieux encore peut-être en s'inspirant de la réforme apportée en 1928 à la Constitution cubaine.

À côté d'une Chambre des Représentants, élue au suffrage direct pour une période de six ans, et moyennant un député par vingt-cinq mille habitants ou fraction de plus de douze mille cinq cents, cette réforme prévoit un Sénat composé de six sénateurs par province, élus dans chacune pour une période de neuf ans, par des délégués sénatoriaux (*conpromisarios*) et selon un suffrage au second degré (1).

Ou enfin, pour donner satisfaction au régionalisme, on pouvait faire place aux intérêts des Régions par l'admission de leurs délégués dans un Sénat corporatif, organisé pour la représentation des intérêts.

(1) *Boletín de la Asamblea Nacional*, n° 6, 1928.

CHAPITRE III

Le Sénat organe représentatif des intérêts

Nécessité de la représentation des intérêts. — L'opinion de M. Duguit et de l'abbé Lemire. — Daümig et les Conseils d'Ouvriers. — La représentation des intérêts en Italie, en Allemagne, en Autriche et au Portugal. — Ce qu'écrit M. Mirkine-Guetzévitch. — L'opinion de M. Kelsen. — La Doctrine espagnole: Santamaria de Paredes et D. Augel Ossorio. — Analogie entre les Cortès espagnoles et l'Assemblée tchèque.

Il ne s'agit point ici de la Chambre-Haute groupant les représentants de l'aristocratie, comme au Japon. Il ne s'agit point de la mise en application des idées de Guyot: toutes les sociétés se composent de deux classes d'hommes, ceux qui vivent de leurs rentes et ceux qui vivent de leur travail, et ces deux éléments doivent avoir une représentation distincte, sinon l'une serait sacrifiée à l'autre par l'exploitation ou l'anarchie.

Il ne s'agit même pas d'un système exactement analogue à celui de l'Etat de Victoria où le Sénat représente le Capital tandis qu'à la Chambre des Députés est réservée la représentation du Travail.

Non seulement il faut élargir le système, mais encore le modifier, pour arriver à la double représentation des personnes d'une part et des intérêts d'autre part, des intérêts considérés en eux-mêmes et représentant telle ou telle classe professionnelle et non telles ou telles personnes qui composent cette classe. Il faut réaliser la double représentation des individus considérés en eux-mêmes, individuellement, et des groupes d'individus appartenant à telle activité économique et sociale.

Le représentation des intérêts est devenue, sans aucun doute, à l'heure actuelle, une véritable nécessité, de par le développement même de l'association et le rythme accéléré de la formation et de l'action des syndicats. Il ne saurait être question de développer ici l'histoire du syndicalisme; nous renvoyons à la thèse de M. Dendias: *Le Problème de la Chambre Haute et la Représentation des intérêts*. L'auteur y donne un remarquable aperçu de l'évolution syndicaliste, sans oublier d'y rattacher le mouvement régionaliste qui se développe sous l'égide de MM. P. Boncour et Hennessy.

Le grand théoricien de la représentation des intérêts est M. Duguít, dont l'influence est énorme sur l'esprit des juristes espagnols. « On aperçoit la vraie solution du problème, dit-il, en parlant de l'organisation de la Chambre-Haute, si l'on comprend qu'une société, une nation, se compose non seulement d'individus, mais encore de groupes d'individus qui constituent autant d'éléments sociaux distincts des individus: les groupes communaux, familiaux, les associations ouvrières, agricoles, industrielles, commerciales, scientifiques et même religieuses. Si l'on veut que le Parlement soit une exacte représentation du pays, il faut qu'il soit composé de deux Chambres, dont l'une représentera plus particulièrement les individus (la Chambre des

Députés) et dont l'autre (le Sénat) représentera plus particulièrement les groupes sociaux, suivant un système que l'art politique saura déterminer pour chaque pays. » Et le célèbre auteur conclut : « Les deux Chambres ont alors un mode de recrutement démocratique, national ; le parlement contient tous les éléments constitutifs du pays ; il est véritablement un organe de représentation ». C'est la thèse que M. l'abbé Lemire soutint à deux reprises devant la Chambre des Députés, en mars 1894 et en octobre 1919 : « A côté de la Chambre des Députés, issue du suffrage universel direct, je voudrais une autre Chambre, nommée par les divers états, professions, corps de métiers... » (1).

Cette idée de la représentation des intérêts préoccupe à l'heure actuelle la presque totalité des Etats et tend à se réaliser à peu près partout sous des formes très variées, mais suivant une idée fondamentale commune.

Nous ne parlerons pas ici de la Russie soviétique, qui est un pays en marge du droit constitutionnel commun.

Notons qu'en Allemagne, au temps de l'élaboration de la Constitution de Weimar (2), Daümig, le théoricien des Indépendants, prôna l'institution d'un système analogue au système russe. Il démontrait que le régime parlementaire, impuissant à faire triompher la démocratie sociale, devait céder la place au système des Conseils d'ouvriers.

Les Conseils seuls permettent l'union et la collaboration des travailleurs intellectuels et manuels en même temps que la réalisation de la démocratie idéale, celle où se trouvent établies l'égalité politique et l'égalité économique des citoyens. Ils seront, en effet, l'instru-

(1) Voir *Revue du Droit public*, 1926, p. 555.

(2) Voir *Revue de Droit public*, 1920 ; R. BRUNET : « La Constitution allemande de 1919 ».

ment unique du pouvoir et concentreront l'exercice des fonctions politiques et des fonctions économiques. Daümig concevait une double organisation : des Conseils d'ouvriers proprement dits pour le domaine politique, des Conseils d'entreprise pour asseoir le système économique.

Pour l'organisation politique, il imaginait une série de Conseils s'emboîtant les uns dans les autres ; de bas en haut : Conseils municipaux, Conseils de cercle, Conseils de District, Conseils centraux et enfin le Congrès des Conseils chargé d'élire le grand Conseil Central qui nomme et contrôle les Commissaires du peuple.

Quant à l'organisation économique, elle était basée sur la division de l'Allemagne en un certain nombre de circonscriptions économiques, dans chacune desquelles on trouvait encore tout un système de Conseils hiérarchisés : Conseil d'Entreprise, Conseils des Groupes et Conseils Economiques, avec, au sommet un Conseil National.

Le système Daümig est destiné à assurer le triomphe du prolétariat ; aussi le théoricien pose-t-il à la base que seuls seront électeurs et éligibles les salariés ; en outre, l'élu reçoit un mandat impératif et reste toujours sous la dépendance et à la merci de ses électeurs.

Cette organisation, soutenue par les Indépendants et les Communistes, se heurta à l'opposition de tous les partis bourgeois et des Social-Démocrates, car elle aboutissait à une dictature de classe et se montrait incompatible avec la démocratie.

Mais un autre projet fut soutenu en Allemagne qui peut, disent ses défenseurs, s'adapter le mieux du monde au principe démocratique et doit lui infuser une vie nouvelle. Ce projet, qui fut également soutenu devant les Cortès de 1931, est le projet d'établissement d'un Parlement professionnel. Il faut organiser à côté, sinon

à la place du Parlement politique, une représentation des intérêts, qui assumera la charge de remplir les fonctions économiques de l'Etat: on y arrivera par l'institution des Conseils d'ouvriers et des Conseils de producteurs, ceux-ci élisant des délégués au Conseil économique ou Chambre du Travail.

Le Conseil économique allemand a été étudié par M. Marcel Prélot (1). Nous noterons seulement ici quelques passages de la Constitution du 11 août 1919 et de l'Ordonnance du 4 mai 1920, touchant à ce Conseil. L'article 165 de la Constitution du 11 août 1919 établit que « les ouvriers et employés sont appelés à collaborer en pleine égalité et solidarité avec les employeurs à la fixation des conditions de salaire et de travail, ainsi qu'au développement économique des forces productives en général. Les organisations patronales et ouvrières, ainsi que leurs accords sont reconnus. Les ouvriers et employés obtiennent, pour la sauvegarde de leurs intérêts sociaux et économiques, d'être représentés aux Conseils ouvriers d'entreprise, aux Conseils ouvriers régionaux, constitués par régions économiques, et au Conseil National Ouvrier.

Les Conseils ouvriers régionaux et le Conseil National Ouvrier, pour remplir leur tâche économique générale et collaborer à l'exécution des lois de socialisation, se réunissent aux représentants des employeurs et des autres milieux intéressés, pour former des conseils économiques régionaux et un Conseil Economique National.

Le C. E. N. et les Conseils économiques régionaux doivent être constitués de telle façon que tous les grou-

(1) « La représentation professionnelle dans la Constitution de WEIMAR et le Conseil économique national », thèse pour le doctorat, 1924. Editions SPES.

pes professionnels notables y soient représentés en fonction de leur importance sociale et économique.

Les projets de lois essentiels, en matière de politique économique et sociale, doivent, avant leur adoption, être soumis, pour avis, au C. E. N. par le gouvernement du Reich. Le C. E. N. a le droit de prendre lui-même l'initiative des propositions de même ordre.

Le gouvernement du Reich, même s'il n'y donne point son assentiment, doit transmettre les propositions au Reichstag, en y joignant l'exposé de son propre point de vue. Le C. E. N. peut faire soutenir la proposition devant le Reichstag par un de ses membres. Les Conseils ouvriers et les Conseils économiques peuvent, dans leur sphère, recevoir des pouvoirs de contrôle et d'administration... »

Et voici la composition du Conseil Economique National provisoire, établie par l'article 2 de l'Ordonnance du 4 mai 1920: « 68 représentants de l'agriculture et de la sylviculture — 6 représentants de l'horticulture et des pêcheries — 68 représentants de l'industrie — 44 représentants du commerce, de la banque et des assurances — 34 représentants des transports et entreprises publiques — 36 représentants des métiers — 30 représentants des consommateurs — 16 représentants des fonctions et professions libérales — 12 personnalités particulièrement qualifiées pour représenter la vie économique des diverses parties du pays — 12 personnes à désigner librement par le gouvernement. » (1).

Enfin, l'article 5 de la même Ordonnance pose, en termes très nets, que les membres du Conseil National Economique sont les représentants des intérêts économiques de toute la nation, qu'ils ne relèvent que de leur conscience et ne sont liés par aucun mandat impératif.

(1) Voir PRÉLOT, *op. cit.*

Depuis 1919 et 1920, la représentation des intérêts a fait des progrès énormes et s'est réalisée dans plusieurs pays, notamment dans les pays dictatoriaux. C'est d'abord en Italie, où la conception de l'Etat corporatif se présente comme la véritable traduction du système social imposé par la dictature fasciste.

« Dans les esprits italiens, écrivait M. Dupeyroux (1), la notion d'Etat corporatif apparaît comme une de ces idées forces qui contiennent dans leur puissance suggestive tous les développements de l'avenir.

« Il ne suffira donc pas de réaliser une organisation professionnelle dans le cadre de laquelle seront intégrés tous les facteurs de la production, ni d'imposer aux classes organisées les décisions souveraines d'une justice nouvelle, ni de sanctionner cette organisation « unitaire » et totalitaire » du travail par une Charte que l'on proposera en exemple au monde. Toute la richesse de la conception fasciste de l'Etat est loin d'être épuisée. Il reste à réaliser, sur la base corporative, la réforme constitutionnelle ». M. Dupeyroux note qu'on songea d'abord à une réorganisation du Sénat : la moitié des sénateurs aurait été élue par les organisations syndicales, selon un scrutin à deux degrés. Mais ç'eût été incomplet. Dans son discours du 26 mai 1928, M. Mussolini annonçait une Chambre élue par l'intermédiaire des organisations corporatives. La création, en 1930, du Conseil National des Corporations a marqué un premier pas important vers la réforme constitutionnelle, dont le pivot est constitué par ce Conseil National qui groupe les représentants des Confédérations des Syndicats et dont on veut faire un véritable Parlement des producteurs en lui conférant, après réorganisation, les pouvoirs de la Chambre des Députés.

(1) Voir *Revue de Droit public*, 1928 : « La charte du travail en Italie ».

A l'imitation du fascisme, l'hitlérisme s'oriente vers une organisation corporative. « L'Allemagne hitlérienne comme l'Italie fasciste, écrit M. Gayret (1), est à la recherche, à l'heure actuelle, de son fondement social ». Et il montre que les premiers pas sont faits vers la forme corporative de l'Etat dans la Charte du travail qui fut l'objet de la loi du 16 janvier 1934.

La représentation des intérêts et les système corporatifs ont agité l'opinion en bien d'autres pays encore. La Belgique s'en est préoccupée; la Pologne en a essayé la réalisation; la Tchécoslovaquie semble s'y préparer et la Grèce a fait place dans son Sénat aux intérêts professionnels en décembre 1928. Mais le phénomène est remarquable surtout en Autriche et au Portugal, ces deux pays ayant pris les corporations pour base de leur vie politique (2).

La Constitution autrichienne du 1^{er} mai 1934 porte dans son préambule: « Au nom du Dieu Tout-Puissant, de qui émane tout droit, le peuple autrichien reçoit pour son Etat fédéral, chrétien, allemand, à base corporative, la présente constitution ». Il n'est plus question de suffrage universel. Le pouvoir législatif est confié à cinq organes, dont un de décision: la Diète Fédérale et quatre délibérants: Conseil d'Etat, Conseil culturel Fédéral, Conseil Economique Fédéral et Conseil du Pays. Ces organes ont pour base essentielle les associations et corps professionnels.

Quant à la Constitution portugaise du 19 mars 1933, elle fonde l'Etat et son organisation sur la vie familiale et la vie corporative. Mais ici le principe démocratique

(1) Voir *Année politique*, octobre 1934. « La dictature: essai d'une théorie juridique de la dictature ».

(2) Voir *Année politique*, octobre 1934. MIRKINE-GUETSÉVITCH: « Le néo-absolutisme corporatif ».

est conservé, contrairement à ce qui se passe pour la Constitution autrichienne.

« Le droit d'élire les conseils de paroisse, dit l'article 17 de la Constitution portugaise, appartient exclusivement aux familles. Ce droit est exercé dans chaque famille par son chef ».

Et l'article 102: « Auprès de l'Assemblée nationale siège une Chambre corporative, composée de représentants des autarchies locales et des intérêts sociaux, ces derniers considérés dans leurs branches fondamentales d'ordre administratif, moral, culturel et économique; la loi désigne ceux à qui incombe cette représentation ou bien la manière de les choisir et la durée de leur mandat ».

Par autarchies, il faut entendre les unités corporatives (1).

La théorie de la représentation des intérêts a trouvé cependant bien des sceptiques. M. Mirkine-Guetsévitch s'en montre même nettement ennemi. « Tous les projets proposés jusqu'ici, écrit-il, lorsqu'ils envisagent la répartition des sièges, entrent dans le domaine de l'arbitraire pur... — Même dans les élections de caractère purement social, les éléments politiques jouent le rôle prépondérant... — La base primordiale de la représentation des intérêts est fausse... tout porte à croire que l'homme qui sera à la tête du syndicat sera plutôt un bon orateur, un bon administrateur, que le meilleur technicien... — La représentation des intérêts est contraire au fonctionnement normal du régime représentatif; l'homme « social » n'est pas du tout le représentant de l'intérêt collectif; les intérêts sont contradictoires et en lutte constante entre eux. Un député, lui, est le

(1) Voir aussi *Revue politique et parlementaire*. Paul Pric: « Le corporatisme contemporain ».

représentant d'un parti politique, et le parti politique est un organisme dont le but est, en principe au moins, l'intérêt général. Réunir les représentants des intérêts particuliers n'est pas un moyen de faire triompher la cause de l'intérêt collectif ».

On ne peut, d'ores et déjà, juger de la représentation des intérêts comme institution pratique. Il faut attendre quelque temps afin de voir ce qu'elle donne. Peut-être y a-t-il dans l'organisation une part d'arbitraire, mais où n'y en a-t-il pas? N'est-il pas arbitraire de déclarer que tout individu est capable de voter à 21 ans, et de baser toute la vie politique sur la volonté infaillible du plus grand nombre? L'homme qui sera à la tête du syndicat ne sera pas toujours le meilleur technicien, dites-vous? Mais si vous croyez qu'il sera un bon orateur ou un bon administrateur, ce n'est déjà pas si mal et le suffrage universel n'a pas toujours donné aussi bon résultat.

Vous affirmez encore que les intérêts sont contradictoires et en lutte constante entre eux. C'est une erreur. Ils ne sont contradictoires qu'en apparence et, au fond des choses, ils sont complémentaires; ils ne sauraient être en lutte que de façon passagère et d'ailleurs le bien-être social naît de leur harmonie. Refuserez-vous de reconnaître combien il est raisonnable de grouper leurs représentants, afin de mieux coordonner les efforts des diverses activités du pays?

« Le parti politique, écrivez-vous, est un organisme dont le but est, en principe au moins, l'intérêt général »; mais, en pratique? Vous savez bien qu'en pratique l'intérêt du parti et l'intérêt général sont deux choses « contradictoires et en lutte constante entre elles ». Croyez-vous qu'on doive conserver le système des députés élus au suffrage universel, sous ce prétexte qu'en principe ils représentent un parti et qu'en principe ce parti représente l'intérêt général?

Non, M. Mirkine-Guetsevitch, les peuples ne se nourrissent pas avec des principes !

Au demeurant, si, jusqu'à présent, la représentation des intérêts ne s'est réalisée que dans les pays plus ou moins dictatoriaux, rien ne prouve qu'elle ne puisse s'adapter au principe démocratique. M. Duguit affirme justement, nous l'avons vu, que si le Sénat représente plus particulièrement les groupes sociaux, « les deux Chambres ont alors un mode de recrutement démocratique, social ; le Parlement contient tous les éléments constitutifs du pays ; il est véritablement un organe de représentation ». Seulement, pour imposer une réforme constitutionnelle de ce genre, il faut un exécutif conscient et fort, et peut-être est-ce là la raison pour laquelle la représentation des intérêts n'a été établie que par des gouvernements autoritaires.

M. Kelsen ne voit, dans l'organisation par classes professionnelles, qu'une illusion : « Car, dit-il, pour la solution d'intérêts qui surgiraient ainsi à l'intérieur de cette organisation, on ne saurait déduire de ce système un principe qui lui soit propre ; il faut toujours en dernière analyse choisir entre la méthode aristocratique et la méthode démocratique. » (1). En admettant qu'il n'y ait là qu'une illusion, une conception qui ne serait pas très éloignée des idées-forces, des « mythes », selon le mot de Sorel, qui ont tant influé sur la vie politique des Nations, cette illusion semble annoncer des résultats pratiques plus appréciables que ceux de la Souveraineté Nationale et de la Séparations des Pouvoirs. Et cette illusion a eu et a encore bien des champions.

Pour revenir à l'Espagne, Santamaria de Paredes (2) se montrait déjà partisan de la représentation des inté-

(1) Voir *Revue Droit public*, 1926 ; « Théorie générale de l'Etat ».

(2) *Encyclopedia jurídica española*.

rêts. La société humaine étant organisée moyennant la coexistence harmonique de deux éléments, à savoir un élément individuel (pluralité d'hommes) et un autre élément proprement social (composée de familles, collectivités religieuses, scientifiques, économiques, etc...) et l'Etat étant la société même avec tous ses éléments essentiels et ses caractères historiques, l'Etat doit refléter dans son organisation ces deux éléments, donnant représentation aux citoyens dans leur double caractère d'individus et de membres d'une profession ou classe. Sous cet angle, une des Chambres doit avoir la représentation générale des individus de l'Etat, et l'autre la représentation spéciale des différentes institutions sociales qui vivent dans son sein avec leur existence propre et leur réalité historique.

« La doctrine harmonique de la double représentation, disait Santamaria de Paredes, fait son chemin, autant dans la sphère des principes que dans les faits; les écrivains contemporains, inclus les anglo-américains comme Jay, Kent, Story, Pomeroy, Curtis et d'autres, qui défendent la démocratie, en viennent déjà à admettre la dualité; les Sénats aristocratiques européens se transforment en Assemblées représentant d'une façon spéciale les fins sociales. Récemment, en Espagne, on a donné entrée à la Chambre-Haute aux représentants des Universités, Académies et Sociétés économiques. . et il est à espérer qu'on ne tardera pas à donner aussi accès aux industries et aux autres classes, faisant du Sénat la représentation de toutes les « professions » et « organismes sociaux », à la différence du Congrès qui devra continuer à représenter les intérêts collectifs et indistincts de tous les « individus » de l'Etat ».

Déjà, en effet, sous le régime de la Constitution monarchique, le Sénat espagnol donnait part à la représentation professionnelle, part insuffisante, il est

vrai, mais qui n'en constituait pas moins un essai dont l'élargissement pouvait faire espérer quelques bien-faisants résultats. On peut établir un rapprochement avec l'Irlande. Le statut de l'Etat Libre établit, dans son article 30, que le Seanad Eireann se composera de citoyens proposés pour y siéger soit parce qu'ils auront honoré la Nation en lui rendant d'utiles services publics, soit parce que, par leurs titres ou qualités particulières, ils représenteront les aspects importants de la vie nationale ». C'est une formule évidemment très vague et le fait perd de son intérêt puisque, nous l'avons vu, le Sénat irlandais a en réalité peu de pouvoir.

Nous ne pouvons passer ici sous silence le projet de réforme sénatoriale de M. Ossorio, projet antérieur à la Constitution de 1931 — comme le *Cours de Droit Public* de Santamaria de Paredes — mais de très peu de temps antérieur.

Dans son ouvrage, *Parlement et Gouvernement*, publié en 1930, M. Ossorio consacrait un chapitre à l'organisation du Sénat. Il partait de cette idée que le suffrage universel ne signifie pas autre chose que les forts courants d'opinion un peu élémentaires et ingénus, et que, simultanément, au droit du citoyen, il est d'autres droits et d'autres intérêts, les droits et intérêts corporatifs; que les hommes, groupés selon leurs situations ou leurs biens, ont un point de vue particulier sur les problèmes économiques et sociaux; et que, dès lors, « écouter la voix des corporations est aussi nécessaire que d'écouter celle des individus ». Cette nécessité peut être satisfaite sans diminuer les représentations que le suffrage universel envoie au Congrès, car, pour la réaliser, le Sénat est là, qu'il suffira de moderniser en substituant aux actuelles représentations électives, d'autres plus en accord avec les temps modernes:

Il est remarquable que M. Angel Ossorio, qui se proclamait pour le maintien des sénateurs de droit et des sénateurs nommés par le Pouvoir modérateur, que ce pouvoir soit le Roy ou le Président de la République (1), M. Angel Ossorio, disons-nous, avait prévu le cas où la Constitution s'écroulerait; et, dans cette éventualité, disait-il, « si avec elle disparaissaient les sénateurs de droit et à vie, mon système pourrait rester sur pied et il suffirait de l'étendre à la nomination de tous les sénateurs élus, en élargissant les proportions des classes représentées comme il serait convenable ».

Comme on le voit, l'idée d'un Sénat corporatif n'est pas une idée jaillie soudain dans l'esprit de certains élus lors de l'élaboration de la Constitution de 1931, mais une idée antérieure au mouvement révolutionnaire et qui, donc, avait été largement mûrie. En outre, elle laissait tout loisir dans l'organisation de la représentation, si l'on ne voulait pas faire de la seconde Chambre une « junta » capitaliste.

Des trois formes de Sénat que nous avons étudiées, cette dernière est celle qui eut le plus de chances d'aboutir. C'est le système que proposait la Commission juridique, dont M. Ossorio fut le président. A l'encontre de l'Avant-Projet, la proposition Huici tendait à la suppression du Sénat et l'organisation du Pouvoir législatif suivant le régime unicaméral. C'est le vœu Huici que suivit la Commission parlementaire, en se basant sur l'idéal démocratique. Et l'unicaméralisme fut adopté malgré l'avis de voix très autorisées qui, presque toutes, plaidaient en faveur du Sénat corporatif. L'adoption de l'unicaméralisme répondait au désir d'une Consti-

(1) « Car dans une société, et de façon plus concrète dans la société espagnole, l'Eglise, les hautes autorités de l'Etat et l'aristocratie historique sont choses suffisamment représentatives. » Angel Ossorio: *Parlamento y Gobierno*.

tution très démocratique et juridiquement pure. Et les partisans du système crurent satisfaire à la question de la compétence et des intérêts professionnels par l'organisation de Conseils techniques dont le domaine fut d'ailleurs réduit presque à néant dans le dernier état des choses.

Le problème devant les partis se posait aussi compliqué qu'en Tchécoslovaquie lorsque ce pays dut être doté d'un Parlement. En Tchécoslovaquie, comme en Espagne, il se trouvait de nombreux partisans d'une Chambre unique, auprès de laquelle on pourrait établir un Conseil d'experts; les socialistes tchèques — en Espagne, les radicaux — voulaient une Chambre professionnelle, et le parti paysan désirait l'élection au suffrage universel. Cette dernière suggestion n'eut pas d'équivalent dans la discussion aux Cortès, mais en celles-ci, en revanche, on entendit soutenir le Sénat fédéral. La Tchécoslovaquie eut un Sénat, Sénat bâti sur le suffrage universel; l'Espagne, au contraire, n'en eut point. Dans les deux pays, la gauche a triomphé mais suivant des données différentes.

M. Zdenek Peska (1) écrit: « La Chambre-Haute en Tchécoslovaquie n'est pas capable et n'est pas destinée à fournir un contrepoids au suffrage universel. Le Parlement de ce pays est tout simplement un corps de 450 députés, élus par des méthodes semblables et divisés en deux collèges ». En effet, les analogies sont très grandes entre les deux Chambres au point de vue de l'élection et le Président peut les dissoudre toutes deux en même temps. La seule différence importante est au point de vue du gouvernement dont la Chambre-Basse seule fournit les ministres et peut engager la responsabilité. On peut, dès lors, se demander s'il était bien

(1) Voir *Revue de Droit public*, 1926, p. 555.

utile de créer un Parlement à deux têtes et s'il n'aurait pas mieux valu grouper en une seule assemblée les représentants du peuple.

L'Espagne, elle, n'a pas eu de Sénat, et nous allons étudier suivant quel processus s'établit le travail constitutionnel sur la question de l'organisation du Parlement.

DEUXIEME PARTIE

L'adoption de l'Unicaméralisme

CHAPITRE PRELIMINAIRE

Historique des Cortès

Le Bicaméralisme dans la Tradition Constitutionnelle

1. — *Ancien Régime: Origine, Composition, Fonction des Cortès*
 2. — *Période Constitutionnelle: La Constitution de Cadix; Les Constitutions de 1837 et de 1845; La Nonata; Les Constitutions de 1869 et de 1876; La rupture avec la Tradition.*
-

Les Constitutions de l'après-guerre se sont ralliées, d'une façon générale, à l'unicaméralisme.

L'Espagne a suivi cette tendance et a elle-même adopté le système de la Chambre Unique.

C'était pour elle l'adoption d'un principe tout nouveau et d'un coup elle rompait avec la tradition implantée et poursuivie presque continuellement jusqu'alors, dans son histoire constitutionnelle.

L'ANCIEN REGIME

Les Cortès, dont le nom vient du latin *Cohors*, découlent en droite ligne des Concilios de Toledo. Aussitôt après la « Reconquête », un des premiers soins des Monarques espagnols fut de rétablir les anciennes assemblées, dans lesquelles le Clergé et les Grands trai-

taient avec le Roy des sujets touchant à l'Eglise et au Royaume. Tel fut l'objet du Concile de Léon, convoqué en 1020 par Alfonso V, où l'on s'occupa du fameux Fuero de Léon, et du Concile de Coyanza, en 1050.

Nous retrouvons de même le Clergé — archevêques, évêques et abbés — et les Grands, réunis dans le but de traiter des affaires religieuses et civiles, à Palencia, en 1129; à Léon, en 1135; à Salamanca, en 1154.

Le peuple intervenait-il ? D. Gonzalo del Castillo Alonso (1) note que le Concile de Jaca (1063), réuni par Ramiro I, reçut confirmation du peuple: *cuncti habitatoris aragonensis patriæ, tam viri quam feminae*. Il est difficile de tirer de ce texte des conclusions générales certaines, et l'on risquerait de soulever des discussions sans fin, analogues à celles auxquelles donna naissance la théorie de Boretius au sujet des capitulaires portant « *consensus populi* » ou « *consenserunt unanimiter* ».

Il semble cependant que l'intervention du Tiers-Etat, « Estado llano » apparut au xii^e siècle, et non point par approbation subséquente, mais bien par participation aux Assemblées. Elle eut pour cause, après les guerres de la Reconquête, la résurrection progressive des libertés des villes avec les Chartes et les fueros municipaux. Aux Cortès de Burgos, réunies par Alfonso VIII, en 1169, les conseils ou municipalités de Castille sont représentés (2).

Les actes du Concile de Léon, convoqué par Alfonso IX, portent: « Nous nous sommes réunis... avec l'honorable compagnie des évêques... la glorieuse compagnie des princes riches et des barons de tout le

(1) *Encyclopedia jurídica española*, IX, p. 717.

(2) Ces Cortès s'occupèrent du mariage du jeune roi avec la fille d'Henri II, roi d'Angleterre, mariage qui, espérait-on, amènerait la réunion de la Gascogne à l'Espagne.

royaume et avec la communauté des villes ou les députés de chaque ville... »

Dans les pays de Navarre et d'Aragon, l'Estado llano intervient pour limiter le pouvoir monarchique, au début du xii^e siècle, aux Cortès de Borja, réunies en 1134, à l'occasion du testament d'Alfonso le Batailleur.

En Catalogne, les représentants des villes intervinrent plus tôt encore, puisqu'ils prirent part aux Cortès de Barcelone, réunies par D. Ramon Berenguer I, en 1068: « Corts generals en la ciudad de Barcelona, en las quals, ab interventio y consell dels bisbes, prelats y altres ecclesiastics, barons, nobles, cavallers, ciutadans y homens de vilas, ells y Almodis, muller sua, stabliren moltes y saludables leys. » (1).

Les Cortès étaient composées différemment, suivant les régions: en Castille, trois Etats ou Ordres: noblesse, clergé et représentants des villes, qui étaient généralement convoqués simultanément; en Navarre, Ordre ecclésiastique, Ordre militaire, Ordre des Universités; en Aragon, les éléments étaient au nombre de quatre: le Clergé, les Universités et deux ordres de nobles, d'une part les descendants des douze chefs qui formaient le Conseil du Roy et, d'autre part, les nobles de second rang. En Catalogne et dans la province de Valencia, on trouvait l'Etat ecclésiastique, l'Etat militaire et l'Etat royal ou des municipalités royales.

Les Cortès assistaient le Roy dans la fonction législative et avaient acquis un large pouvoir dans le domaine financier: en effet, les impôts ou tributs ne pouvaient être levés sans le consentement des représentants des villes, les procureurs. En outre, les Cortès intervenaient dans les questions de régence, de testa-

(1) D'après SANTAMARIA: « Cours de Droit public »,

ment royal, d'abdication de la Couronne, et dans le serment que faisait le Roy, de garder les statuts.

La vie des Cortès fut intense jusqu'au xvi^e siècle, où l'arrivée de l'absolutisme marque leur décadence. Déjà, en 1422, la représentation des villes avait été sérieusement atteinte. En effet, les municipalités ayant réclamé aux Cortès d'Ocaña que les procureurs fussent payés sur le budget public — car elles sentaient très lourd le poids de la dépense, — la Couronne en prit prétexte pour convoquer seulement les représentants de quelques villes. Puis ce fut la victoire de Charles I^{er} sur les Communes, à Villalar, en 1520.

Aux Cortès de Tolède, en 1538, la Monarchie se mit en opposition absolue avec le Clergé et la Noblesse, celle-ci s'étant notamment opposée à la contribution indirecte de l'accise qui grevait lourdement le peuple. Dès lors, seul eut quelque importance le Conseil du Roy.

Certains monarques négligèrent totalement de convoquer les Cortès, fut-ce seulement une fois; et dans les cas où elles se réunirent, ce fut pour traiter de sujets insignifiants en ce qui concernait le Royaume. Et ceci pour toutes les provinces successivement, sauf en Navarre, où l'Assemblée perdura jusqu'au xix^e siècle.

LA PERIODE CONSTITUTIONNELLE

Le xix^e siècle marque la fin de l'absolutisme espagnol et le début du régime constitutionnel, avec les Constitutions de Bayonne en 1808 et de Cadix en 1812. L'absolutisme, d'ailleurs, ne s'éteint pas d'un coup. Il a de brusques réveils, notamment en 1814 et en 1823 (1), sous

(1) Intervention de la France en faveur de Fernando VII, selon les théories proclamées par la Sainte Alliance.

le règne tourmenté de Fernando VII. Mais à partir de 1834, la situation est définitivement acquise et l'Espagne est un pays constitutionnel.

Nous n'avons pas l'intention d'étudier ici longuement le Droit Constitutionnel espagnol de façon générale. Nous noterons seulement, avec M. Posada : qu'il est d'origine révolutionnaire, qu'il s'est toujours affirmé sous la forme de Constitutions rigides et qu'il repose sur le principe d'un Etat National unitaire, bien que ce dernier caractère soit à l'heure actuelle vivement battu en brèche. Enfin, il est à peine besoin de redire la fréquence du caractère militaire dans les mouvements de la politique.

Mais ce qui a pour nous une grande importance, c'est le fait que dans la tradition constitutionnelle espagnole, le régime bicaméral est constant, mise à part la Constitution de 1812.

Nous n'étudierons pas la Constitution de 1808, car si elle a installé le système des deux Chambres, on ne peut guère en tirer argument, du fait qu'elle n'est pas proprement espagnole et qu'elle fut, selon la phrase de M. Posada, « non point un véritable droit politique positif, mais bien un acte de politique ».

La Constitution de Cadix, qui « incie » le régime constitutionnel espagnol, ressuscite les Cortès, suivant le système unicaméral. Après avoir proclamé, dans son article 3, que « la Souveraineté réside essentiellement dans la Nation », et dans l'article 14, que « le Gouvernement de la Nation espagnole est une Monarchie tempérée héréditaire », elle établit, dans l'article 27 :

« Les Cortès sont la réunion de tous les députés qui représentent la Nation, élus par les citoyens dans la forme que l'on établira ». Les élus se trouvaient donc réunis en une Assemblée unique. Et, cependant, si on doit voir dans la Constitution de 1812 l'adoption du

système unicaméral, on peut y voir un unicaméralisme mitigé, boiteux. En effet, les Constituants conservaient un Conseil d'Etat, analogue à celui prévu par la Constitution de 1808, et composé de quarante membres, quatre ecclésiastiques, quatre grands d'Espagne et trente-deux parmi les sujets les plus notables, tous conseillers nommés par le Roy, sur la proposition des Cortès (art. 231, 232, 233).

Il faut noter, au sujet de la Constitution de Cadix et de l'organisation des Cortès, que les représentants sont désormais les mandataires de la Nation, et non plus, comme aux siècles passés, les délégués des villes. C'est la manifestation, en Espagne, des nouveaux principes politiques proclamés en France quelque vingt ans auparavant.

Nous passons sur le règne tourmenté de Fernando VII, sur le manifeste royal de 1814, déclarant nulle et sans valeur la Constitution élaborée par les Cortès de 1812, sur le pronunciamiento de 1820, restaurant la Constitution, sur la campagne française de 1823 et le retour de l'absolutisme, absolutisme qui se maintient jusqu'à la mort de Fernando VII, en 1833.

L'année 1834 marque, ainsi que nous l'avons dit, la consécration du régime constitutionnel. Cette victoire, d'ailleurs, vint de l'issue ouverte à la querelle dynastique.

A la mort de Fernando VII, la lutte s'engagea entre deux prétendants : Dona Isabel et Don Carlos. La première, à qui revint la victoire, était soutenue par la grande majorité des défenseurs du régime constitutionnel. Son triomphe devait être aussi celui de ses partisans. Après avoir hésité et louvoyé, dans le but de satisfaire vainqueurs et vaincus, la Reine Régente, « au nom de son éminente fille, Dona Isabel II », fit proclamer le Statut Royal. Les Cortès générales du Royaume

se composaient de deux Ordres : celui des nobles et celui des représentants, ceux-ci élus, ceux-là nommés par le souverain, sauf l'hérédité de la charge pour les Grands d'Espagne. Ce statut ne satisfit personne et prit fin, deux ans plus tard, par le soulèvement de la Granja.

En 1837, nouvelle Constitution, élaborée par les Cortès générales que Marie-Christine de Bourbon, régente pour sa fille mineure Isabelle II, avait réunies « étant la volonté de la Nation de réviser, usant de sa souveraineté, la Constitution politique promulguée à Cadix le 19 mars 1812. » (1).

La nouvelle Constitution établit deux Chambres. « Les Cortès, dit l'article 13, se composent de deux corps législateurs, de pouvoir égal : le Sénat et le Congrès des députés ». Et, désormais, le système bicaméral devait être inscrit dans les Constitutions successives jusqu'à 1931.

Les articles 12 et 13 de la Constitution de 1837 sont reproduits exactement dans celle de 1845 : « le pouvoir de faire les lois réside dans les Cortès avec le Roi » et « les Cortès se composent de deux Corps... » Mais l'organisation diffère. Tandis qu'en 1837 les Sénateurs étaient nommés par le Roi sur la proposition des mêmes électeurs qui élisaient les députés, en 1845 ils sont nommés directement par le Roi. En outre, leur nombre devient illimité, alors qu'il était fixé aux trois cinquièmes de celui des membres de la Chambre-Basse.

Après l'arrivée au pouvoir du général Espartero (1854), les Cortès constituantes furent à nouveau réunies. Mais la Constitution qu'elles élaborèrent ne fut pas appliquée. Deux Chambres étaient prévues, comme dans les Constitutions précédentes.

(1) La restauration de la Constitution de 1812 avait été imposée à la Régente.

Cependant, la « nonata » (1) apportait des institutions nouvelles. Les sénateurs, au nombre équivalent aux trois cinquièmes des députés, étaient élus selon le même mode que ceux-ci.

On peut se demander, dès lors, pourquoi la Constitution de 1856 n'a pas voulu établir un régime franc et net. Députés et sénateurs sont désignés, dit l'article 18, de la même façon et par les mêmes électeurs. Si les deux Chambres doivent être du même avis, pourquoi faut-il que l'opinion du peuple soit affirmée par deux organes? et si elles sont en opposition, comment connaîtra-t-on ce que désirent les électeurs? Les Constituants n'ont pas craint ce dilemme et ont adopté le système bicaméral, sans doute pour infuser plus de réflexion à l'organe législatif, mais encore pour ne pas rompre la tradition.

Après la chute d'Espartero, après l'acte additionnel du 15 septembre 1856 et la réforme de 1857, qui fait du Sénat une Chambre aristocratique, à la disposition du Monarque, en 1864, la Constitution de 1845 est remise en vigueur.

Mais, en 1868, nouvelle révolution, et la Constitution de 1869 reprend directement les principes de Monarchie tempérée de 1812, 1837 et 1856. Le pouvoir réside essentiellement dans la Nation et émane d'elle (art. 32). La forme de gouvernement est la Monarchie (33), mais le pouvoir de faire les lois réside dans les Cortès qui se composent du Sénat et du Congrès, égaux en facultés, sauf quelques cas prévus par la Constitution (39). Il y a donc séparation des pouvoirs: pouvoir exécutif confié au Roy et pouvoir législatif aux deux Chambres. Celles-ci sont faibles. En effet, outre le fait qu'elles sont deux, elles sont à la disposition du Roy qui les convo-

(1) Nonatà: qui n'est pas né et doit le jour à l'opération césarienne.

que, les suspend, peut même les dissoudre toutes les deux à la fois (42).

Pour le Sénat, nous ne trouvons plus l'organisation simple de 1856. En effet, les articles 60 à 63 établissent : « Les sénateurs seront élus par provinces. A cet effet, chaque district municipal élira au suffrage universel un nombre de délégués égal au sixième de celui des conseillers qui doivent composer son Conseil municipal (Ayuntamiento)... Les délégués ainsi élus se joindront à la Députation provinciale respective, constituant avec elle l'Assemblée (Junta) électorale. Chacune de ces assemblées élira à la pluralité absolue des voix quatre sénateurs ». Il faut, pour être éligible, avoir quarante ans, jouir de tous ses droits civils, et être Ministre de la Couronne, Ambassadeur, Conseiller d'Etat... ou compter parmi les plus gros contribuables.

La Souveraineté Nationale est encore explicitement consacrée, de même que le mandat représentatif. Les sénateurs et députés, dit l'article 40, représenteront la Nation et non exclusivement les électeurs qui les nommeront. Et l'article 41 : « Aucun sénateur ni député ne pourra admettre de ses électeurs un mandat impératif quelconque ».

Cependant, l'agitation politique continue. En février 1873, le Roy abdique, la République est proclamée et les Cortès établissent un projet de Constitution fédérale, projet avorté, car, le 3 janvier 1874, le général Pavia établit la Dictature militaire qui amène à la Restauration et à la Constitution de 1876 par le soulèvement de Sagunto que dirigeait le général Martinez Campos.

La Constitution de 1876, décrétée et sanctionnée par D. Alfonso XII, fils de Dona Isabel II, « en union et d'accord avec les Cortès du Royaume », devait demeurer en application jusqu'au 13 septembre 1923, date à laquelle la Constitution resta en suspens.

Cette Constitution confiait le pouvoir de faire les lois aux Cortès et au Roy, et, reprenant les termes consacrés, établissait que les Cortès se composaient de deux Corps législateurs de pouvoir égal : le Sénat et le Congrès des Députés. Le Sénat était composé de trois catégories de membres : des sénateurs de droit, des sénateurs à vie, nommés par la Couronne, et des sénateurs élus par les Corporations de l'Etat. Les deux premières classes réunies ne pouvaient compter plus de 180 membres, ce chiffre étant celui des sénateurs élus. Ces derniers se renouvelaient par moitié, tous les cinq ans, et en totalité lorsque le Roy avait mis en dissolution cette partie de la Chambre-Haute. Quant au Congrès des Députés, il se composait de membres élus par les Assemblées électorales, un député au moins pour cinquante mille âmes. Les députés étaient élus pour cinq ans. Notons, en terminant, une décision assez curieuse, prise le 16 mars 1899. A cette date, un décret royal décréta l'augmentation du nombre des sénateurs que désormais devaient élire certaines provinces déterminées, augmentation dont le but était de couvrir le nombre des délégués que désignaient les possessions antilliennes, perdues à la suite de la guerre hispano-américaine. Il y a là une disposition assez incompréhensible. Si l'on part du principe de la souveraineté nationale, il faut conclure que les sénateurs élus aux Antilles auraient dû continuer à siéger, comme chez nous les députés alsaciens-lorrains en 1870. Si les sénateurs sont les représentants des provinces, les Antilles ne faisant plus partie des terres espagnoles, perdent le droit de représentation sans qu'il y ait lieu à remplacement.

Il faudrait donc croire que chaque ressortissant de l'Etat ayant une part égale de souveraineté, cette part se trouve accrue par la disparition de certains concitoyens. Ce serait, semble-t-il, pousser bien loin les

déductions issues du principe de la Souveraineté populaire. Il y a, en réalité, dans ce décret royal, une mesure pratique purement utilitaire mais qui, en principe, est illogique.

La brève étude que nous venons de faire, des précédentes Constitutions espagnoles, montre bien que l'Espagne constitutionnelle a traditionnellement vécu sous le régime bicaméral. Cela n'a rien d'étonnant car les deux Chambres sont, peut-on dire, la caractéristique ou, en tout cas, une des caractéristiques de la Monarchie tempérée. Normalement, et dans la rigidité des principes, la République évince l'unicaméralisme. Sans doute, en France, les Constituants de 75 ont conservé la Chambre-Haute, mais c'est qu'ils faisaient œuvre temporaire et provisoire sous l'influence de la droite, et que le Sénat devait être éminemment un organe conservateur des aspirations monarchiques.

L'Espagne de 1931, au contraire, a vu son régime se modifier sous l'action des partis de gauche, désireux d'organiser une forme absolument dépourvue de tout rapport avec la période écoulée et basée sur le principe de la démocratie absolue, de telle sorte que le peuple fut souverain maître et n'eut à craindre de retour ni de la monarchie, ni de la dictature, ni de l'oligarchie. Voilà ce qui ressort des discours socialistes prononcés aux Cortès Constituentes de 1931. Si l'on regarde au-delà des choses étalées au grand jour, il semble parfois qu'on aperçoive dans la pénombre d'autres motifs. Malgré les discours de certains orateurs et les publications de certains journaux, l'Espagne est encore restée très catholique et très monarchiste. Si le peuple espagnol a fait la révolution et a élu les Constituants de 1931, il l'a fait poussé par des tribuns qui, au préalable, l'avaient aveuglé. L'Espagne a évité de justesse une dictature des gauches et que serait-elle devenue si elle

avait été, durant plusieurs années, régie par des hommes aussi valeureux que l'honorable Azaña, le meurtrier de Casas Viejas et de Barcelone? La gauche espagnole craignait, comme celle d'autres pays, les mouvements de l'opinion. Il fallait contre ceux-ci prendre une assurance. Elle le fit en attribuant aux Cortès des pouvoirs larges, fortifiés par le caractère d'unité, avec la secrète pensée, traduite plus tard publiquement, de se déclarer Chambre législative après promulgation de la Constitution.

Mais, pour en revenir aux principes, les Constituants de 31, en établissant une Chambre unique, lui ont conféré des pouvoirs exorbitants et sans contrepoids, oublieux du précepte de Montesquieu « qu'il ne faut pas que la puissance législative ait la faculté d'arrêter la puissance exécutrice », et que « lorsque, dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutrice, il n'y a point de liberté ».

CHAPITRE PREMIER

La Commission Juridique et la Commission Parlementaire

Aperçu général sur les arguments invoqués. — Le malentendu de base. — Le Sénat de la Commission juridique. — L'izquierdismo de la Commission parlementaire. — Le contre-projet Zamora. — L'article 43 du projet. — Le discours de M. Asúa. — Le programme socialiste.

Dans l'étude détaillée que nous allons faire des projets et de leur discussion, nous verrons de façon approfondie quels furent les arguments invoqués de part et d'autre. Mais nous pouvons déjà noter ici, de façon générale, les principaux.

Les partisans des deux Chambres firent appel, au point de vue théorique surtout, à Montesquieu et aux Constituants français. Au point de vue pratique, ils invoquaient les arguments classiques : 1° nécessité du Sénat pour éviter la dictature du législatif, inévitable dans le cas d'une Chambre unique ; 2° nécessité d'une double étude dans l'élaboration des lois ; 3° nécessité de l'interposition d'une seconde Chambre pour éviter les heurts trop brusques entre le pouvoir exécutif et la représentation nationale ; 4° avantages de la représentation au Sénat des opinions modérées.

A ces arguments, devenus absolument classiques, il faut en ajouter un autre, de la plus grande importance, dans les discussions aux Cortès : la nécessité d'une représentation corporative.

Enfin, les défenseurs du bicaméralisme faisaient emploi de l'enseignement des faits, montrant que presque toutes les Constitutions avaient conservé le système des deux Chambres, que la Chambre unique n'avait jamais donné de résultats satisfaisants; et M. Alcala Zamora, dont le discours fut le point culminant du plaidoyer en faveur de la Chambre-Haute, s'étendait longuement sur les mérites du Sénat français et les grands services qu'il avait rendus à la République.

A ces arguments, les partisans de l'unicaméralisme répondaient: aux principes théoriques il nous suffit d'opposer une doctrine, celle de Sieyès, et ils en répétaient les termes; pour ce qui touche au domaine pratique: 1° il est sans contredit que nous éviterons toute discussion entre les deux Chambres et que, par suite, nous supprimerons les lenteurs de la procédure législative; 2° nous fondons une République qui n'a aucun besoin d'une Chambre-Haute, car on ne voit pas qui aurait représentation dans cette dernière; 3° l'expérience des temps passés nous a montré les abus du Sénat et il serait fou de risquer d'y revenir.

Pour ce qui est des faits, il faut noter que dans tous les pays nous assistons au déclin de la Chambre-Haute et le pays de prédilection de Montesquieu, précédant les Constitutions d'après-guerre, a fait bon compte de la Chambre des Lords depuis 1911. Et ne voyons-nous pas la Doctrine contemporaine soutenir en droit pur et de par la « rationalisation », l'inutilité des deux Chambres?

Sous la discussion officielle qui se fit, comme on l'entrevoit déjà, à l'aide d'arguments vieillis déjà, il y eut à l'adoption de l'unicaméralisme des causes particulières et moins patentes.

La politique des partis y a joué un rôle indéniable et c'est ce qui explique qu'on ait pu trouver à la Constitu-

tion des caractères d'une Constitution de circonstances. Les Cortès constituantes ouvraient une grosse majorité relative au parti socialiste qui, dès lors, eut pour soin de garder la suprématie absolue de la Chambre des représentants et se tint fidèlement à son programme, sans se soucier des conséquences pratiques.

En outre, l'adoption de la Chambre unique repose, pour une grosse part, sur un énorme malentendu. Les partisans du système unicaméral se sont appuyés contre le Sénat sur ce fait qu'il serait un organe superflu, puisque : 1° on organisait des Conseils techniques, lesquels aideraient le Congrès dans l'initiative et l'élaboration des lois ; 2° la Constitutionnalité serait largement contrôlée par le Tribunal des Garanties ; 3° on n'avait à craindre ni la dictature parlementaire, ni les conflits violents de pouvoirs, puisque, d'une part, le Président acquerrait une grande force du fait de l'élection populaire et qu'en second lieu, outre l'arbitrage par le peuple, l'exécutif et le législatif avaient des droits et pouvoirs qui se faisaient largement contrepoids.

Tel est le thème sur lequel se fit la discussion. Mais, au cours de l'examen préalable à l'approbation des textes tout cela fut bouleversé par des amendements successifs.

Les Cortès Constituantes suivirent bien la Commission parlementaire dans le projet de suppression du Sénat, mais elles s'en écartèrent en ce qui touchait aux Conseils techniques et ceux-ci se virent réduits à une simple donnée de principe. Le Président, chef de l'exécutif, qui devait avoir, selon le Projet, une force suffisante pour résister au législatif, se vit enlever le fondement même de cette force, à savoir l'élection directe par le peuple ; mais on oublia de réduire, en revanche, la force du législatif en le divisant en deux Chambres.

Sans doute, on établit le veto en faveur du Président, mais un simple vote suspensif. Sans doute on établit le veto populaire, mais sans en bien déterminer le fonctionnement et en limitant énormément son champ d'action. L'exécutif obtint le droit de dissolution mais limité et conditionné jusqu'à l'extrême, puisque le Président ne peut dissoudre le Congrès que deux fois au cours de son mandat et moyennant reddition de compte devant les nouvelles Cortès au cas de seconde dissolution. Par contre, outre la responsabilité ministérielle, on établissait la double responsabilité du Président avec un cas de recall.

Enfin, il semble que les Constituants espagnols n'aient pas attaché à la question toute l'importance qu'elle méritait. Sans doute, le travail qu'ils avaient fourni était énorme et le temps qu'ils avaient pris, très restreint. Cependant, ils ont eu trop de hâte à finir et trop de négligence à faire une discussion sérieuse. Au cours des délibérations on notait un chiffre considérable de manquants. M. Alba faisait remarquer, après le vote, l'absence de deux cent vingt députés. Qu'il suffise de comparer les chiffres espagnols : 140 oui contre 83 non, avec les chiffres français de 1791 : 490 oui contre 89 non.

Au demeurant, M. Alcala Zamora pouvait dire avec raison qu'une grande partie des votes opposés au Sénat avaient été émis pour satisfaire aux exigences du parti mais contre l'opinion personnelle des votants.

Dans l'étude de l'adoption de l'unicaméralisme par les Cortès Constituantes de 1831, nous allons distinguer quatre parties, suivant les quatre étapes, et dans leur ordre chronologique : l'Avant-Projet de la Commission juridique, le Projet de la Commission parlementaire, la discussion générale du Projet, la discussion par articles.

L'Avant-Projet de la Commission juridique

La question des deux Chambres fut très discutée au sein de la Commission juridique. C'est qu'il se trouvait, en effet, à côté des partisans de la Chambre-Haute, des défenseurs acharnés du régime unicaméral, soit par désir de supprimer définitivement cette institution « vieillie » qu'est le Sénat, soit par inclination à la remplacer par des organismes plus appropriés à la vie moderne, à savoir des Conseils techniques qui prépareraient les lois et aideraient les divers organes politiques et administratifs.

La Commission, cependant, se rallia au système bicaméral, sous la force de trois arguments : les inconvénients d'une Chambre populaire sans frein, les nécessités d'appuis assez forts pour le Gouvernement et l'exemple de l'immense majorité des pays. Mais si elle conservait l'institution, la Commission juridique en changeait complètement le contenu, pour en faire un organe tout nouveau et très moderne. Le Sénat prenait, en effet, un caractère corporatif et ne jouait, comme organe législatif, qu'un rôle modérateur et de réflexion.

Son organisation et son fonctionnement sont fixés au Titre VII de l'Avant-Projet : « Le Sénat, dit l'article 58, sera composé de 240 sénateurs : 60 élus par les représentations patronales, 60 par les représentations ouvrières agricoles, industrielles et commerciales, 60 par les Associations de professions libérales et les autres 60 par les Universités, institutions « culturelles et confessionnelles religieuses ». Ainsi, les diverses classes d'activités nationales se trouvaient représentées par un nombre égal de sénateurs. On objectera peut-être que les professions libérales auraient eu un excédent de représentants par rapport aux associations ouvrières et que, d'autre part, il est étrange que les

ouvriers, bien plus nombreux que les patrons ou mieux encore que les membres des Universités et ayant par suite des intérêts collectifs plus forts, n'aient qu'un nombre égal de délégués. A cela, on peut répondre que la qualité des intérêts et leur valeur n'a rien à voir avec le nombre des participants. En outre, même si l'objection est fondée, il n'en reste pas moins qu'il y avait là un effort méritoire d'organisation du système corporatif, effort dont le résultat méritait un examen plus approfondi que celui qu'on en a fait.

Le Sénat devait avoir, nous l'avons dit, un rôle modérateur et de conseil plutôt qu'une forte action réelle dans la décision. Il était une seconde Chambre, une Chambre complémentaire.

L'article 59 de l'Avant-Projet établissait qu'il ne pourrait être dissous et que chacun des groupes qui le composeraient serait renouvelable par moitié tous les quatre ans. Ce système de renouvellement présentait le double avantage d'éviter toute solution de continuité dans la pensée et l'action du Sénat et d'autre part de conserver toujours une égale représentation des intérêts en présence.

Il faut noter que le Sénat ne pouvait siéger seul, mais parallèlement au Congrès.

Quant à la compétence législative du Sénat, elle résidait dans le droit d'initiative et le droit de veto suspensif. Le Gouvernement et chacune des Chambres avaient l'initiative des lois. Les projets ou propositions de loi que votait le Congrès étaient soumis à la délibération du Sénat. Si celui-ci les acceptait en leur totalité, ils étaient soumis à la promulgation du chef de l'Etat. Sinon le projet devait revenir devant le Congrès qui l'examinait de nouveau et le soumettait au vote. Si le Congrès acceptait le projet du Sénat, il suffisait, pour son approbation définitive, du nombre de votes que le

Règlement du Congrès exigerait pour le vote ordinaire des lois. Au cas où le Congrès maintiendrait le texte primitif, il faudrait alors, pour l'approuver définitivement, le vote favorable de la majorité absolue des membres composant le Congrès. Le même procédé devait être suivi dans les cas où la proposition de loi aurait été approuvée en premier lieu par le Sénat.

Celui-ci n'a donc, dans l'Avant-Projet, qu'un droit restreint en matière législative et la fonction reste définitivement au Congrès : mais du moins a-t-il un rôle qui lui permet de retenir les écarts possibles de la Chambre-Basse et d'éviter ainsi les effets nocifs toujours à craindre dans le cas unicaméral. Par ailleurs, la volonté générale des individus garde toute son autorité puisque le plus grand pouvoir est laissé aux élus du suffrage universel. Il faut noter, enfin, que si le Sénat, prévu par la Commission juridique, ne pouvait être dissous, il ne pouvait, en revanche, en aucun cas, accorder un vote de censure contre le Gouvernement, cette faculté étant expressément réservée au Congrès des Députés.

Le Titre IV de l'Avant-Projet, relatif au Parlement, fut l'objet de deux vœux particuliers, s'adressant à toute son étendue. Le premier et le plus important, signé Mathilde Huici, Manuel Pedroso et dix autres noms, demandait la suppression du Sénat et l'organisation du Pouvoir législatif selon le régime unicaméral. Le second, signé Javier Elola, sollicitait, à côté du Congrès des Députés, un Sénat fédéral. C'est qu'en effet, le Titre I^{er} avait été accompagné de deux amendements préconisant la construction de l'Etat espagnol selon le système fédéral. L'un de ces vœux était signé Nicolàs Alcalà Espinosa et l'autre Javier Elola. M. Elola, fidèle à son idée, demandait, pour le Titre IV, l'établissement d'un Sénat fédéral.

Notons aussi, en passant, qu'un groupe important des membres de la Commission juridique, groupe constitué par les partisans du régime unicaméral, demanda l'adjonction d'un Titre VI *bis*, dans lequel on établirait des Conseils techniques. Cette idée fut adoptée et réalisée dans le Titre VII du Projet parlementaire.

Si donc le bicaméralisme triomphait au sein de la Commission juridique, son avenir était pourtant bien incertain. En face de partisans convaincus — la Commission était présidée par M. Ossorio, dont nous avons étudié la thèse à propos du sénat de classes — la Commission contenait des adversaires du Sénat. Et, d'autre part, l'Avant-Projet, en arrivant devant la Commission parlementaire, devait être accompagné de l'amendement Huici.

La Commission Parlementaire

Cette Commission était en majorité composée d'hommes de gauche. Voici comment, au point de vue politique, se répartissaient ses membres : 5 socialistes, 4 radicaux, 3 radicaux-socialistes, 2 des groupes catalans, 1 action républicaine, 1 O. R. G. A., 1 fédéral, 1 progressiste, 1 agrarien, 1 basque-navarrais, 1 au service de la République. La présidence était à D. Luis Jiménez Asua, socialiste.

Il était facile de prévoir que le résultat serait dans des institutions très neuves et quelque peu « de manifestation révolutionnaire », comme dit Arturo Mori. D'autant que le travail fut presque entièrement préparé par les socialistes qui, en réunion particulière, forgeaient les articles avant de les présenter à leur collègues.

Le caractère de gauche (izquierdismo) était si évident que M. Alcala Zamora, d'accord avec M. Castrillo,

imagina un contre-projet organique en 89 articles, dans lequel il renforçait le Pouvoir législatif par rapport à l'exécutif; mais, par contre, pour ne faire aucun des pouvoirs trop puissant et garder la garantie de la mesure, il divisait le législatif selon le système bicaméral. Le projet Alcala Zamora présentait, par rapport au projet parlementaire, la physionomie approximative que voici décrite: plus grande intervention du Parlement dans la suspension des garanties; permanence du pouvoir législatif qui ne pourra être dissous qu'en anticipant le renouvellement et permanence législative jusqu'à réunion des nouvelles Cortès; suppression du veto du Président de la République; faculté pour les Cortès de prendre des précautions à l'égard de la force publique contre un coup d'Etat et grandes restrictions aux décrets d'urgence et aux décrets-lois, et, enfin, système parlementaire bicaméral.

Dans le projet élaboré par la Commission parlementaire et présenté aux Cortès, le 28 août, il n'est pas question du Sénat. En effet, l'article 43 du Projet, article qui ouvre le Titre IV, relatif au pouvoir législatif, est ainsi conçu: « Le pouvoir législatif réside dans la Nation, qui l'exerce par l'intermédiaire du Congrès des Députés ».

Et nous lisons, dans l'article 53: « Le Gouvernement et le Congrès des Députés auront l'initiative des lois ».

Ainsi, la Chambre-Haute est absolument passée sous silence; la Commission parlementaire a donné un magnifique coup de crayon au texte du projet de la Commission juridique.

Pourquoi? Nous avons pensé que nous ne pouvions mieux en trouver l'explication que dans le discours de présentation fait par le président de la Commission parlementaire. Voici en quels termes M. Jimenez de Asua présenta la question aux Cortès, le 28 août: « Le

Titre IV traite du Parlement. Ici aussi nous nous sommes heurtés à un sujet lourd de poids et important de volume : celui du régime bicaméral ou unicaméral. Il faut reconnaître que malgré le concept démocratique qui court à travers les nouvelles Constitutions, peu nombreuses — Esthonie, Finlande, Yougoslavie — sont celles qui établissent l'unicaméralisme ; mais, en revanche, remarquons comme déchoient et se perdent en traces et déchets les Chambres appelées secondaires et qui, à une époque, furent les premières Chambres, comme on les nomme encore aux Pays-Bas. Ces Chambres ne sont déjà plus ni premières, ni secondes Chambres : elles ne sont plus qu'un souvenir d'autan que le temps effacera. La réforme de la Chambre des Lords d'Angleterre, en 1911, non seulement l'empêche de se mêler à la politique active et aux questions de Finances, mais la réduit à un veto purement suspensif sur les questions de législation ordinaire. Et qu'est le Reichsrat allemand, dans la Constitution de 1919, dont les fonctions législatives valent à peine qu'on les discute ? »

« C'est dire qu'il y a évidemment une décadence du système bicaméral et nous avons observé que quand les peuples ont réalisé de grands « llamamientos » populaires, ils n'ont établi qu'une seule Chambre. Ainsi advint-il, par exemple, en France, en 1791 et en 1848 ; ainsi advint-il en Espagne avec les Cortès de Cadix, malgré l'avis de Inguanzo, auquel Toreno sut s'opposer.

« Nous établissons donc une seule Chambre pour que notre Constitution soit hautement démocratique. Le système bicaméral est souverainement nocif. Il l'est parce que, non seulement il met obstacle aux lois progressives, mais encore parce que les querelles entre les deux Chambres constituent souvent un insurmontable obstacle à la bonne marche législative et leur débilité peut faire pâture à un Pouvoir exécutif dévorant ».

« Nous établissons une seule Chambre car quelle raison d'être aurait le Sénat? A lui seul, le vieil argument de Sieyès, sur ce sujet, est déterminant: « Si les deux Chambres marchent de pair et représentent la volonté populaire, une est de trop; si l'autre s'oppose, alors elle ne représentera pas la « volonté générale » qui est ce que doit représenter le Pouvoir législatif. Il n'est dès lors pas possible de conserver le vieux Sénat, car si nous voulions aujourd'hui ressusciter avec lui un lieu où serait représentée la suprématie d'âge, de culture ou de richesse, nous établirions un concept différent, antiégalitaire, incompatible avec le système démocratique; et si ce que l'on veut faire avec le Sénat, est établir un système corporatif où s'associent le capital et le travail, loin de trouver une solution, on creuserait plus profondément, plus fortement, plus insondablement, les antagonismes entre ces deux éléments. Nous n'admettons donc pas le Sénat, mais une seule Chambre ».

M. Jimenez de Asua traduisait la pensée de la majorité de la Commission parlementaire, composée en forte partie de socialistes. Sans doute, comme le note M. Posada, il y avait à la Commission, et plus tard aux Cortès, des socialistes partisans du bicaméralisme, mais la forte discipline du parti leur imposait de parler et d'agir à l'encontre, quel que fut leur avis personnel.

Dès le début, en effet, le parti socialiste s'était tracé un plan dont la marche fut assurée en diverses réunions d'intérêt politique. Et dans la dernière de ces réunions, le programme à suivre au Parlement fut nettement dessiné et rédigé en date du 11 juillet. Les grandes lignes à suivre étaient indiquées. Après une brève entrée en matière, on trouve dans le document neuf règles bien définies. La troisième concerne notre sujet: le parti socialiste défendra l'existence d'une seule Chambre

législative, élue au suffrage universel, égal, direct et secret, par tous les Espagnols des deux sexes, majeurs de vingt et un ans... Cette Chambre pourra être assistée par des conseils techniques permanents dans les matières qui touchent à l'intérêt des classes productrices.

Les partisans de l'unicaméralisme savaient que l'on ne pouvait confier tout le travail législatif au Congrès des Députés. Aussi conservaient-ils, en l'amplifiant, selon l'amendement de los Rios, l'idée des Conseils techniques, émise dans l'Avant-Projet.

Dans la suite des délibérations, ils devaient revenir, volontairement ou inconsciemment? sur cette seconde résolution et réduire les Conseils à leur plus simple expression.

CHAPITRE II

La discussion sur l'ensemble

Le Docteur Novoa Santos parle en faveur d'une Chambre Haute politico-technique. — M. de los Rios défend le projet. — Les arguments de D. José Ortéga y Gasset contre le Sénat, ceux de D. Melquiades Alvarez pour. — M. Botella Asensi clôture le débat. — Le projet est accepté dans son ensemble.

Le projet parlementaire fut présenté aux Cortès le 18 août 1931, et le 27 août la discussion sur l'ensemble commençait.

En ce qui concerne l'organisation du pouvoir législatif, c'est le docteur Novoa Santos, appartenant à la Fédération républicaine de Galice, qui ouvrit le feu dans son discours d'ensemble sur l'unité hispanique et le droit autonome des régions.

Il faisait un bref examen des Titres IV et VII du Projet, l'un relatif à la Chambre unique et l'autre aux Conseils techniques. Joindre les deux choses était très logique car, ainsi que nous l'avons vu, ceux-ci devaient aider le travail de celle-là. En outre, M. Novoa Santos avait à cœur de démontrer la nécessité, non de Conseils techniques, mais d'une seconde Chambre ouvrant ses portes aux éléments techniques.

Le Titre IV prévoyait l'existence d'une seule Chambre; puis, dans le Titre VII on parlait d'un Conseil technique, ou plutôt de multiples Conseils techniques, encadrés dans un Conseil technique général. On don-

nait à ces Conseils un certain pouvoir législatif. Le Gouvernement pourrait ou devrait leur soumettre les projets de lois, le Parlement gardant le pouvoir de résoudre.

Et de même le Gouvernement ou le Parlement pourrait les charger de la rédaction des projets de loi et de la rédaction des règlements.

« Evite-t-on, disait M. Novoa Santos, évite-t-on, par hasard, moyennant la création de ce Conseil technique, cette lutte dans laquelle ont vécu le Congrès et le Sénat espagnols? » Non, car si le Conseil rédige un projet de loi et le rédige sagement, techniquement, avec toute la rigueur désirable, et si ce projet de loi n'est pas admis, quelle est alors la position de ce Conseil? Et, au contraire, si la Chambre des Représentants du peuple, se laissant guider toujours par la technique, accepte aveuglément les projets ou les règlements ainsi rédigés, à quoi sert alors le Parlement?

Et M. Novoa Santos concluait à la dualité des Chambres. Chambre des Représentants du peuple d'une part, et d'autre part une Chambre technique politique, politique plus que technique, qui ait en général la structure du vieux Sénat espagnol, mais purgée des graves défauts qu'avait ce Sénat. Dans cette Chambre politico-technique auraient entrée, « seulement par libre élection, sans privilège aucun », les représentants des activités techniques les plus diverses du pays. On y verrait des ingénieurs, des architectes, des médecins, des instituteurs. « Mais, ajoutait-il, pour que cela ait une valeur plus humaine, une valeur plus populaire, que dans cette seconde Chambre entrent aussi les ouvriers représentants des syndicats de l'Espagne, les ouvriers métallurgistes, les ouvriers spécialisés, et dans cette forme, avec une Chambre qui est politique et a en même temps une certaine structure technique de par la forme de son

élection, nous serons arrivés à la structure nécessaire de la Chambre espagnole ».

La réplique à cette attaque contre les Conseils techniques fut donnée par M. de los Rios, qui prononça un long discours en faveur du projet constitutionnel et au nom du groupe socialiste. Il ne parla pas de la Chambre-Haute, mais après un long exposé sur les syndicats et leur importance, il s'attacha à prouver que les Conseils techniques pouvaient être l'organe dans lequel déboucheraient à la fois la Technique et le Syndicat avec tout ce qu'il mobilise. « C'est dire que la crise de la démocratie, l'antagonisme entre démocratie et compétence (1), peut se résoudre au sein du Conseil technique lequel, par ailleurs, dûment coordonné avec la Chambre, transformera celle-ci, car au lieu de discuter sur un objet dépourvu de toute documentation et de tout antécédent, elle se verra obligée de discourir sur un texte élaboré par des personnes compétentes et cela créera un sentiment de responsabilité sous l'action duquel celui-là se gardera d'intervenir qui n'a pas capacité sur ce sujet. » (2). C'était, affirmait l'orateur, satisfaire à une nécessité de la démocratie moderne et transformer comme il se doit le régime parlementaire.

A la session suivante, après une brève intervention de M. Companys, M. Gomez Roji demanda qu'on usât d'un peu de classicisme dans la discussion du projet, puis D. José Ortega y Gasset prit la parole. Son discours était très attendu et fut très remarqué. Il s'y déclarait opposé à l'institution d'une seconde Chambre, inutile comme frein et sans raison d'être si on en faisait une Assemblée corporative. Il ne comprenait pas

(1) Phrase remarquable!

(2) M. DE LOS RIOS semble avoir voulu cacher ses illusions sous le fatras de son style.

qu'il se trouvât quelqu'un pour défendre la nécessité d'une seconde Chambre, en face d'un Pouvoir exécutif d'élection non parlementaire, qui peut légiférer par décret, retourner aux Cortès une loi déjà votée, exercer le veto, recourir au Tribunal des Garanties pour la justification de ses actes, et en face de ce Tribunal représentant lui-même une sorte de quatrième pouvoir.

Faisons remarquer ici même, comme nous le disions plus haut, qu'un des arguments les plus forts contre l'existence d'un Sénat provoquant la division et par suite la réduction du pouvoir législatif, fut le caractère populaire de l'élection présidentielle. C'est l'argument que D. José met en chef. Or, cet argument devait plus tard perdre toute sa valeur. Quant au veto du Président, nous verrons qu'il devint lui-même peu de chose.

D. José Ortega y Gasset rejetait l'institution d'une seconde Chambre comme organe-frein. « Il semblait nécessaire, disait-il, que la Chambre populaire, portée aux séismes et à la passion, eût quelque frein et le Sénat serait un frein pour la Chambre populaire. Vous reconnaîtrez que, du point de vue de l'art de la construction (*ingenieria*), point de vue qui doit régir notre invention juridictionnelle, ce n'est pas la solution la plus élégante, pour créer un frein, que de créer le volume immense de toute une Chambre. » Le Parlement, d'ailleurs, ne porte-t-il pas des freins en soi? et l'orateur citait les conditions particulières du vote de censure, notant l'analogie avec la Constitution tchécoslovaque.

Non seulement le Sénat n'est pas nécessaire comme frein, mais, en outre, il ne pourrait être, comme autrefois, une représentation de forces traditionnelles. Il ne pourrait être qu'une Chambre corporative. « Cette idée de la Chambre corporative bat des ailes au-dessus de l'Europe depuis trente ans, et enchante tout le monde;

mais sans se réaliser jamais. » A côté de la représentation amorphe et invariable du suffrage universel dans la Chambre populaire, on peut penser à la représentation des corporations; rien n'est plus plausible. Cependant, cette heureuse idée n'a pas eu de réalisation. Et M. Ortega y Gasset cite l'exemple de l'Allemagne : « Dans la récente Constitution de Weimar, en créant le Conseil économique du Reich, on tendait, une fois de plus, à quelque chose d'analogue; mais le fait est que ce Conseil économique ne fonctionne pas et compte parmi les institutions avortées de cette Constitution ».

Si l'on établit une représentation corporative en face de la Chambre populaire, de deux choses l'une: ou bien on concédera à cette Chambre corporative un caractère et des attributions politiques, ou bien on les lui refusera. Dans cette seconde éventualité, on aboutit à une institution châtrée qui n'arrêtera nullement les tempêtes de la Chambre populaire. Et si on lui donne le caractère politique, celui-ci prédominera bientôt, annihilant complètement le caractère corporatif car la politique, dans l'Histoire, c'est le « mulet » qui traîne tout (1).

(1) D. José ORTÉGA Y GASSET racontait: « Quand, tout jeune, je pris possession de ma chaire et assistai pour la première fois à l'assemblée de la Faculté de Philosophie et Lettres qui est certainement ce qui se peut imaginer de plus corporatif et abstrait, une de mes premières impressions de professeur fut de voir l'honorable Faculté se diviser jusqu'à la racine tandis qu'on discutait si l'on devait donner ou non un ordre à un appariteur ».

Et il continuait: « La politique pénètre tout; en définitive, elle décide de tout. C'est un pouvoir mystérieux, instinctif, qu'on n'a pas encore réussi à analyser, mais qui dirige l'Histoire, inclue l'économique, Messieurs les Socialistes: c'est un pouvoir distinct des autres et étranger à eux, qui à chaque époque se « camoufle », selon la nuance des temps, de même que les grands fleuves prennent la couleur du ciel et des nuées passagères qui, au-dessus d'eux, glissent à la dérive; et parfois la politique se déguise en luttes de races et de sang, parfois en luttes religieuses, ou encore, comme au siècle dernier, en luttes économiques; mais en réalité, sous tous ces déguisements, sous ce masque, c'est l'instinct politique, l'instinct du pouvoir qui gouverne l'Histoire ».

La dernière session sur la totalité fut occupée par un discours de D. Melquiades Alvarez, discours très simple et très clair, où l'orateur se prononçait en faveur du bicaméralisme. Tandis que M. de los Rios et D. José Ortega y Gasset s'étaient perdus en de longues phrases où ils exposaient que « les principes » et « l'exemple des autres pays » militaient pour la Chambre unique, D. Melquiades Alvarez s'efforça, en phrases concises, de démontrer qu'il fallait se préoccuper avant tout des nécessités politiques. Sans doute utilisait-il des arguments classiques, mais c'était à l'appui de l'utilité pratique qu'il y avait à la représentation des intérêts.

« Je suis partisan du système bicaméral, disait-il. A beaucoup d'entre vous cela pourra paraître une idée antique, pour moi, c'est une conception moderne, en ce sens que c'est nécessaire au bon fonctionnement des institutions politiques ». Il faut une Chambre-Haute qui modère l'impulsion extraordinairement réformatrice de la Chambre populaire et qui établisse l'équilibre entre ces mouvements révolutionnaires et ce qu'on pourrait appeler l'instinct de la conservation. La Chambre-Basse représente l'imagination de l'Etat et la Chambre-Haute en représente la raison. La conciliation de ces deux facultés promet d'heureux résultats pour l'avenir.

En second lieu, il est nécessaire d'éviter le despotisme parlementaire, et on y réussira par l'existence de deux Chambres. C'est la consécration de cette doctrine de Montesquieu que le Pouvoir doit limiter le Pouvoir. « Il est nécessaire qu'un Pouvoir, comme celui de la Chambre législative, soit limité par un autre Pouvoir qui représente la réflexion. Car il y a plus de maturité dans la confection des lois qui, après être passées par le tamis de la Chambre populaire, reflétant l'esprit innovateur, osé et un peu passionnel, se trouvent adaptées

à la réflexion, aux intérêts, aux observations de la Chambre-Haute ».

Enfin, il est certain qu'à l'heure actuelle les intérêts prennent une vitalité spéciale. On parle de l'existence du groupe social comme nouveau système de politique et on y voit la base du futur système industriel et économique des pays.

« Sur ce point, disait D. Melquiades Alvarez, Rousseau avait la vision prophétique de l'avenir dans son discours sur l'Economie, et recommandait d'éviter que ces intérêts particuliers n'en vinssent à modifier ou trahir la volonté générale du pays ». Ces intérêts ne peuvent vivre en marge de la représentation politique ni se développer clandestinement, conspirant en silence contre les intérêts de l'Etat. Ils doivent avoir une représentation officielle, afin que l'Etat adoucisse la rigueur de leurs exigences par des formules de justice qu'ils ne peuvent se donner eux-mêmes.

Il faut une seconde Chambre qui soit la représentation des intérêts corporatifs. Elle n'aura pas l'autorité souveraine de la Chambre-Basse, mais elle réalisera sa mission « en faisant entendre sa voix pour la défense des intérêts d'une façon directe et non d'une manière simulée à travers les représentations fictives qui s'incarnent de façon équivoque dans les membres de la Chambre populaire ».

La discussion sur l'ensemble du projet avait pris fin. A M. Botella Asensi, député radical-socialiste, échut la charge de résumer le débat et de défendre définitivement le projet. Au sujet du problème des pouvoirs publics, il exposa que le but de la Commission parlementaire avait été de constituer des pouvoirs fermes et forts, établis de telle sorte que dans la plénitude même de leur puissance et de leur compétence on eut une

garantie d'équilibre. Il fallait rompre avec la tradition en face de laquelle on se trouvait, tradition d'un Etat qui ne pouvait fonctionner. « Durant les dernières années, disait-il, il ne pouvait y avoir ni Gouvernement, ni Parlement, tout travail était inefficace » et dans ces conditions la vie nationale ne pouvait se développer ni en politique ni en économique. Pour y remédier, le nouveau système assure que chaque organe trouvera dans l'erreur même qu'il commettra, la sanction de cette erreur. Le Président de la République a le droit non de dissoudre les Cortès, mais de suspendre leurs sessions deux fois au cours de l'année, et s'il estime nécessaire la dissolution il en appellera au peuple. Mais il devra agir avec prudence car s'il fait erreur ou succombe à la passion politique, le refus du peuple entraînera la démission du président lui-même.

Et de même la Chambre peut, aux deux tiers des membres, se prononcer contre le Président, celui-ci devant alors cesser ses fonctions immédiatement; mais si le peuple, à qui l'affaire est soumise, se prononce contre la destitution, le Parlement sera dissous automatiquement.

« C'est dire, concluait M. Botella Asensi, que dans la force même des pouvoirs et dans les conditions selon lesquelles cette force doit s'exercer, réside la garantie de l'équilibre et la garantie que toute responsabilité dans l'exercice de ces pouvoirs aura une sanction ».

Le projet fut accepté dans son ensemble, l'unicaméralisme inclu. Il ne nous paraît pas oiseux de noter ici encore que le système des Pouvoirs forts, dont parlait M. Botella, est basé sur l'intervention du peuple. Or, cette intervention fut réduite au minimum dès le rejet de l'élection présidentielle par le peuple et quasi-annihilée par la suite.

Sur ce point, nous n'insisterons pas ici, afin de ne pas couper l'étude des débats, mais nous verrons dans la troisième partie combien, en face des Cortès, le chef de l'Etat espagnol s'éloigne du Président du Reich pour se rapprocher du Président français, alors que le Projet lui avait fait une situation intermédiaire entre ces deux extrêmes.

CHAPITRE III

La discussion par articles et l'adoption de la Chambre unique

M. Fernandez Clerigo attaque le Sénat au nom du Groupe d'Action Républicaine. — M. Castrillo réclame un Sénat corporatif. — Les discours de D. Niceto Alcala Zamora, D. Indalecio Prieto et de MM. Armasa et Ayuso. — La Chambre unique est votée.

C'est le 15 septembre que commença le débat par articles. Les thèmes les plus discutés furent ceux de la religion et de la famille. Après quoi, la première question qui se posa devant les Cortès Constituentes fut celle du système parlementaire.

M. Arturo Mori rapporte que lorsque l'Assemblée commença ses travaux sur ce sujet, elle était à peu près dégarnie, si nombreuses avaient été les émotions des jours précédents. Contrairement à ce que l'on aurait pu attendre, les débats furent relativement courts sur le problème du pouvoir législatif. Les Constituants étaient fatigués du travail accompli auparavant, chose bien explicable si l'on songe que ce travail s'était fait au cours des mois les plus chauds de l'année. L'intérêt descendit si bas qu'un député, M. Algora, se lamentait de ce qu'il fut nécessaire d'aller chercher les orateurs à la salle des conférences pour les prier de remplir le tour qu'ils avaient sollicité.

Selon M. Arturo Mori, l'ambiance paraissait au début favorable aux deux Chambres. La conclusion devait donner la solution opposée.

Après avoir noté au passage les noms de MM. Ruiz de la Villa et Royo Villanova, le premier en faveur de l'unicaméralisme, le second contre, nous arrivons aux deux importants discours de M. Fernandez Clerigo, partisan de la Chambre unique, et de M. Castrillo, défenseur du bicaméralisme.

Selon M. Fernandez Clerigo et de l'avis de la minorité au nom de laquelle il parlait (Action Républicaine), il était « extraordinairement difficile et plus que difficile, périlleux, d'établir en Espagne une seconde Chambre ». Tout d'abord, comme l'avait dit M. Royo Villanova, cette seconde Chambre ne pouvait être analogue à ce qu'avait été le Sénat formé par la Constitution de 1876, car ni les sénateurs à vie, ni les sénateurs de droit, ni « cette phalange de prélats qui tant ornaît la Chambre sénatoriale de la Monarchie » ne s'accorderaient avec la réalité espagnole. Il faudrait donc chercher un système d'organisation exclusivement corporatif et dans ce sens s'était déjà orienté l'Avant-Projet, rédigé par la Commission juridique. « Mais, dit M. Clerigo, existe-t-il en réalité dans notre pays cet esprit corporatif qui devait se refléter dans la constitution de cette seconde Chambre? Est-ce que, par hasard, les Académies, les Collèges ou Corporations professionnelles, les Associations ouvrières elles-mêmes, tout ce qui était destiné à former la substance de cette seconde Chambre, a une réalité suffisante en Espagne? Je me permets de croire que non ». Pour ce qui est des Académies, elles sont les dépositaires de la science mais non des éléments d'esprit corporatif qui puissent influencer sur la vie nationale. D'ailleurs, n'a-t-on pas organisé des Conseils techniques? Il n'y aurait aucune raison d'établir encore, à côté de ces conseils « que l'on doit conserver », une représentation de classe des Académies.

De même pour les Collèges professionnels, car la Corporation, pas plus que l'Académie, ne tend exclusivement à la défense de l'intérêt de classe.

Quant à l'élément ouvrier, de par son organisation en l'Union Générale des Travailleurs, il a une abondante représentation à la Chambre unique. En outre, il ne serait vraiment pas l'élément le plus adéquat ni le plus capable pour former un Sénat.

On pourrait encore songer à un Conseil des Anciens. Mais la vieillesse, en même temps que bien pourvue d'expérience, est pétrie de conservatisme (1). Et c'est pourquoi le groupe d'Action Républicaine, interprétant la conscience du pays qui se rebellerait contre cet esprit réactionnaire, rejette la formule d'une seconde Chambre.

Cependant, M. Royo Villanova, dans son discours — dont nous n'avons pas rendu compte car il nous a paru que les discours suivants reprenaient suffisamment ce qui y avait été dit — M. Royo Villanova avait noté le danger que représenterait en face du pouvoir unique et exclusif du Parlement, l'érection d'un autre Pouvoir aussi fort, celui d'un Président tout-puissant du fait de l'élection plébiscitaire. Pour parer à ce danger, il fallait

(1) Et M. Fernandez CLERIGO disait : « L'Académie d'Histoire où se tient d'ordinaire tout le passé, mais où jamais ne comptent ni le présent ni l'avenir, que pourrait-elle nous envoyer pour la représenter au Sénat ? Un élément indiscutablement réactionnaire. Et contre cette invasion réactionnaire, dans la substantivité parlementaire du pays, à un moment révolutionnaire, à un moment d'extrême gauche, comme celui que nous traversons évidemment à cette heure, la conscience du pays indiscutablement se révolterait ».

Les termes de cette phrase montrent bien que la Constitution fut moins une œuvre espagnole que l'œuvre des Espagnols arrivés au pouvoir en 1931. Nous ne pouvons taire combien il nous paraît outre-cuidant de refuser l'institution d'un Sénat sous le prétexte qu'on est à un « moment » révolutionnaire et qu'on « traverse » une « crise » de gauche.

supprimer l'élection directe par le peuple et créer un Sénat qui, uni à la Chambre en Assemblée plénière, éliminerait le Chef de l'Etat.

M. Fernandez Clerigo répondit que cet argument aurait de la valeur si c'était là le seul moyen de parer au danger. Mais, en réalité, il y en avait un beaucoup plus simple que d'organiser une seconde Chambre. Sans doute, on ne pouvait confier l'élection à la Chambre unique, car ce serait subordonner l'exécutif au législatif. Ce qu'il fallait, c'était que le Président naquit de la Chambre, mais non pas seulement de la Chambre : on associerait aux députés les représentants des Municipalités et toute difficulté serait aplaniée.

Nous verrons plus loin que les Cortès ne suivirent ni la Commission parlementaire, qui avait prévu le plébiscite, ni M. Royo Villanova, qui prônait l'élection par l'Assemblée Nationale, ni M. Fernandez Clerigo, mais adoptèrent un système ambigu d'élection indirecte : participation des députés et d'un nombre égale de délégués élus par le peuple, suivant le même mode que pour les élections parlementaires.

M. Royo Villanova ayant encore dit que le régime unicaméral n'existe dans presque aucune république, M. Fernandez Clerigo se permet de rectifier : il est, au contraire, très répandu, notamment dans les Constitutions de création récente. La crise du système bicaméral est notoire, notoire est la crise du Sénat dans toute l'Europe. Quel pays est plus démocratique que l'Angleterre, où le fonctionnement de la Chambre des Lords a subi d'importantes restrictions ? M. Royo Villanova ne vient-il pas de dire qu'il refusait à la seconde Chambre la souveraineté et les fonctions décisives du législateur ? Lui-même, donc, bat en retraite et reconnaît — « comme il se devait à la clarté de son jugement » —

la véritable crise dans laquelle se débat le régime bicaméral.

Quant aux avantages de la double discussion, M. Fernandez Clerigo ne les méconnaît pas, mais il en fait bon compte. « Ces avantages se trouvent atténués et quasi-éteints si l'on apprécie bien qu'en ce moment la rapidité est très importante (il dit : *interesantisima*) dans la discussion des lois fondamentales, de sorte que cela tournerait au désagrément de la République plutôt qu'à son avantage ». L'orateur semble ici oublier que le Sénat n'aurait, en fait, travail de méditation qu'après l'élaboration des lois fondamentales; mais il persiste en cet oubli voulu et termine par un argument tout à fait *ad hominem*, très propre à frapper les parlementaires exténués par leur travail constitutionnel. « Je me permets, dit-il, de soumettre à la considération de MM. les Députés ce qui arriverait si, après les luttes dans lesquelles nous sommes ici engagés, après les batailles que nous disputons, après les véritables angoisses que nous traversons au cours de ces nuits, occupées à discuter des textes bienfaisants à l'intérêt du pays, nous devons remettre tout cela à une seconde Chambre pour que, là, se reprenne la lutte, pour que, là, se livre une autre bataille et que vienne ensuite la mise en branle d'une Commission mixte, où se reproduiraient, pour la troisième fois, les mêmes incidents. Quand aurions-nous ces dispositions qui sont très urgentes, que le peuple espagnol désire vraiment avec ardeur et qu'exigent les nécessités de la République? »

Après cette grandiloquente envolée, ayant démontré l'inutilité ou mieux la nuisance d'une seconde Chambre, M. Fernandez Clerigo, pour terminer, faisait une suggestion à ses collègues. Au cas d'opposition entre le Parlement et le Pouvoir présidentiel, ce dissentiment étant soumis à referendum et la décision du peuple étant

favorable au Président, on établirait, à l'instar de la Constitution allemande, la prorogation des pouvoirs du Président, en vertu même des résultats du referendum.

Aussitôt après M. Fernandez Clerigo, la parole fut donnée à M. Castrillo, qui parla en faveur du système bicaméral. Il commença par apporter une rectification à la thèse de D. José Ortega y Gasset. Celui-ci avait soutenu que l'intrusion d'un Sénat dans le jeu des pouvoirs était absolument inutile, attendu que le Président de la République avait déjà un droit de message lui permettant de retourner la loi à la Chambre unique s'il jugeait que celle-ci devait la rectifier. M. Castrillo exposa que s'il réclamait l'institution d'une seconde Chambre, c'était justement dans le but de voir effacer de la Constitution ce droit de message trop dangereux. L'orateur offre exemple d'un loi votée par la Chambre unique sur un projet quelconque puis adressée au Président après que la Chambre a fixé son critère et que la presse a fait un état d'opinion. Si le Président, conscient de ses droits et devoirs, et sachant qu'il personnifie un Pouvoir de l'Etat, exerce son droit de message, qu'arrivera-t-il ? « Alors, dit M. Castrillo, ce n'est pas la loi que l'on triture à ce moment-là ; ce que l'on triture, c'est le Président de la République, et cela parce qu'on suppose qu'il essaie d'imposer à la Chambre un critère contraire à ce qu'elle a voté ».

Le Sénat que M. Castrillo propose à la place du droit de message, n'a rien de conservateur et ne porte aucune tendance réactionnaire. D'ailleurs, il ne prétend pas que la Chambre-Haute participe aux fonctions législatives. Ce qu'il veut, comme presque tous les partisans du bicaméralisme, c'est une Chambre corporative : « Le Sénat de la République n'a, ni peut avoir, racine aristocratique, mais démocratique et populaire... Nous proposons que viennent à ce Sénat les représentations

ouvrières à côté des représentations patronales; les représentations de l'agriculture, de l'industrie, du commerce... mais nous ne prétendons pas qu'elles participent à la souveraineté de cette Chambre; nous prétendons seulement les voir aider techniquement à la fonction populaire dont est chargé le Congrès ».

En fait, M. Castrillo donne à la Chambre-Haute un simple pouvoir de veto. Si la Chambre populaire livre la loi au Sénat, celui-ci peut se conformer à l'opinion de la Chambre ou lui retourner la loi; la Chambre réfléchit sur cette loi et celle-ci est définitive si elle maintient son opinion; si elle se désiste, la loi sera transformée dans le sens indiqué par le Sénat.

Le Sénat ne sera d'ailleurs pas le refuge de la vieillesse, comme le prétendait M. Fernandez Clerigo. Pourquoi les représentants des syndicats ouvriers, les représentants des groupements patronaux, des Universités, des Chambres de Commerce et d'Industrie doivent-ils être nécessairement des hommes caducs qui ne pourront se lancer dans l'activité que suppose l'élaboration des lois? Ne voit-on pas, à l'heure actuelle, la jeunesse triompher dans toutes ces charges que les listes d'avancement de la Monarchie réservaient autrefois aux hommes caducs?

Mais, dira-t-on, il existe des Conseils techniques! Il ne faut pas de Conseils techniques. « On s'efforce, dit M. Castrillo, de remplacer la fonction du Sénat, en le défigurant, en opposant quelque chose qui nous paraît un monstrueux avorton... des Conseils techniques qui vont fonctionner nécessairement, par ordre de la loi, comme des bêches autour du Pouvoir exécutif, paralysant ses mouvements... L'Espagne est malheureusement un des pays qui subissent le plus intensément la maladie chronique de la bureaucratie... Si, à côté de chaque Ministère, vous établissez huit ou dix techniciens qui

auront pour mission fondamentale de surveiller et de paralyser le Pouvoir exécutif, vous aurez introduit dans le mécanisme de l'Etat un engrenage qui produira fatalement et toujours des complications et l'arrêt de la machine administrative ».

Que le Président de la République n'ait plus le droit de message, afin qu'il ne soit pas en contact avec la Chambre et ne se querelle pas avec elle; qu'il existe un Sénat d'origine populaire, ne partageant pas la fonction souveraine de la Chambre, et l'on arrivera, selon M. Castrillo, à l'effectivité du libre jeu des pouvoirs de l'Etat, au lieu d'obtenir leur esclavage: « car, dès le moment où le Président doit entrer en lutte avec la Chambre, ou bien celle-ci est son esclave, ou bien lui-même est serf. Comme j'estime que le Pouvoir législatif, et ce que nous sommes convenus d'appeler le Pouvoir modérateur, doivent vivre dans des sphères totalement, absolument distinctes et isolées, j'entends qu'entre le Pouvoir législatif de la Chambre populaire et le Pouvoir modérateur, Président de la République, doit s'interposer une Chambre de réflexion, une Chambre qui ne prend pas part à la souveraineté, mais qui accomplit toutes ces fonctions que ne peut accomplir par lui-même le Président de la République sans risque de provoquer le choc ».

La thèse de M. Castrillo est ici assez complexe. Les bicaméralistes, après avoir demandé une seconde Chambre législative, se sont restreints à un organe mi-politique, mi-technique, et voici que, reculant peu à peu, ils en arrivent à en faire tout simplement une sorte d'articulation mobile entre les deux organes Législatif et Exécutif qui doivent être rigoureusement séparés. La Chambre-Haute se réduit à un poche synoviale. C'est évidemment une conception nouvelle et originale du parlementarisme. Il est difficile de porter un jugement

sur cette innovation, car le système est assez obscur : « Une Chambre, dit M. Castrillo, qui ne prend aucune part à la souveraineté, mais qui accomplit toutes ces fonctions que ne peut accomplir par lui-même le Président de la République sans risque de provoquer le choc. » Tout cela est assez dépourvu de clarté. Quelles sont « toutes ces fonctions » que le Sénat exercera à la place du Président ? Sont-ce les fonctions exécutives ? Mais, alors, sera-ce officiellement ou officieusement ? Dans le premier cas, le Sénat serait un organe du pouvoir exécutif, ce qui est inadmissible ; dans la seconde éventualité, quels seraient ses rapports avec le Conseil des Ministres ?

L'expression « toutes ces fonctions » ne se rapporte donc qu'au droit de veto. Ce droit sera exercé par le Sénat au lieu de l'être par le Président de la République. C'est une séparation très tranchée des Pouvoirs, le chef de l'Exécutif n'intervenant pas dans l'élaboration des lois et n'ayant aucun moyen d'agir sur le Législatif. Mais si le Sénat acquiert le droit de s'opposer aux décisions de la Chambre populaire, comment M. Castrillo peut-il dire qu'il n'a aucune part de souveraineté ? Faudrait-il admettre qu'il n'a de pouvoir que par délégation du Président de la République ? Tout cela est fort compliqué.

Ce l'était aussi pour les Constituants espagnols dont l'intérêt, à l'égard de l'organisation du Parlement, allait s'amointrissant de plus en plus. L'argumentation faiblissait. Ou bien les orateurs reprenaient ce que leurs collègues avaient déjà répété, ou bien ils sombraient dans de navrants enfantillages. M. Castrillo disait dans son discours : « M. Fernandez Clerigo pose en principe : il n'est pas besoin de Sénat puisque nous avons des Conseils techniques ! ; et D. José Ortega y Gasset s'écrie : nous avons le droit de message ! —

Pourquoi ne dirions-nous pas nous-mêmes : Que faire de Conseils techniques et à quoi bon le droit de message si nous avons un Sénat ? »

En terminant, M. Castrillo voulut citer l'exemple du Sénat français pour démontrer que l'institution d'une Chambre-Haute ne devait pas répugner à la conscience des socialistes. Parmi ces derniers, plusieurs crièrent que la République française était une République réactionnaire. M. Castrillo fit remarquer alors que la présidence du Sénat y était confiée à un homme représentant « la fleur et la crème du socialisme français », M. Paul-Boncour. Il fut interrompu par M. Alvarez Angulo qui s'exclamait : « Cela est vieux, ceci est neuf », sans que l'on sut exactement si le qualificatif de vieux s'adressait au socialisme français, à M. Paul-Boncour ou à notre République.

La fin de cette séance réservait d'ailleurs aux Constituants d'autres satisfactions intellectuelles et politiques. M. Fernandez Clerigo, porte-parole du groupe d'Action Républicaine, demanda à nouveau la parole. Il affirma que son groupe ne repoussait le Sénat ni par radicalisme, ni par principe dogmatique, mais par pure considération de fait car, « en auscultant la réalité espagnole » ils avaient cru « percevoir en ses palpitations l'exigence d'un système unicaméral ».

Il exposait enfin que s'il était décidé pour les Conseils techniques ce n'était pas par pétition de principes, mais en s'appuyant sur ce fait que les techniciens ne peuvent être élus. Car le peuple n'est pas à même d'apprécier le « technicisme », ni par une élection directe, ni par une élection au second degré (1).

(1) Ce n'est pas là le seul point sur lequel on a vu les gauches se défier du peuple souverain — en quoi ils ont parfaitement raison, la raison n'étant pas toujours dans la logique — et l'adoption de l'initiative populaire et du referendum n'est pas allée sans leur déplaire.

Cependant, la discussion devait bientôt reprendre de l'intérêt avec le discours de D. Niceto Alcalá Zamora, le Président actuel de la République espagnole. Ce discours, tout à la fois plein de mesure et de flamme, fut le plus important de ceux que prononcèrent les bicaméralistes; et on peut dire que, dans l'autre camp, personne ne pouvait être aussi écouté ni applaudi. M. Alcalá Zamora, qui jouissait aux Cortès Constituentes d'un grand ascendant et d'une réputation d'extrême intégrité, était déjà désigné, dans l'esprit de tous, comme devant être le premier fonctionnaire de l'Etat. Son discours, très riche de substance, bien fourni d'arguments, raffermir la foi des partisans et convainquit de nombreux adversaires du système bicaméral. Ce ne fut que pour un instant, car il se heurta tout aussitôt à la forte discipline des partis.

Le futur Président prônait l'institution d'un Sénat démocratique, où seraient représentées toutes les énergies nationales. Grâce à cette institution, le pouvoir modérateur ne serait pas soumis à la médiation des Cortès. Il reprenait donc l'argumentation de M. Castriello, mais en l'amplifiant, en l'élargissant.

Nous avons jugé préférable de donner ici le plus souvent les termes mêmes de ce discours qui fut le clou de la discussion sur l'organisation des Cortès et, par contre-coup, de toute l'organisation des Pouvoirs dans la nouvelle Constitution. Du mieux que nous avons pu, nous nous sommes efforcé de rendre, en français, la pensée de D. Niceto Alcalá Zamora. Notre traduction porte sans doute des imperfections; nous nous en excusons.

Pour eux, plus que pour le centre ou la droite, la Souveraineté populaire est une association de mots dépourvue de sens; et ils ne réussissent pas à cacher que la source effective du pouvoir est en réalité dans cette résurgence que représente la volonté des gouvernants.

« Quel sont, disait M. Alcala Zamora, les véritables motifs, les motifs puissants, réels, déterminants, qui font la base de l'opposition au bicaméralisme? Il y en a deux qu'il faut révéler crûment, avec une respectable sincérité, afin que nous puissions chacun de notre côté examiner la conscience et les arguments de l'adversaire. En faveur de la Chambre unique, seulement deux motifs réels : une excuse qui s'insinue, un motif qui ne se confesse pas. La disculpation que l'on insinue, c'est le danger d'une ressemblance, d'une répétition de ce Sénat que Canovas avait modelé comme le motif d'orgueil de son œuvre constitutionnelle et que nous abattons. Mais quand on vous propose l'affirmation d'un principe sénatorial, préjuge-t-on la structure, le développement du système? La structure ne sera-t-elle pas ce que la Chambre voudra qu'elle soit? De qui, parmi nous, peut-on supposer qu'il prétend à la restauration du vieux Sénat ou qu'il la symbolise? De moi? Ma plume a rédigé et signé le décret qui le dissolvait : ma voix a toujours combattu en faveur de sa démocratisation ; il revient à votre volonté de le réglementer comme il vous plaira.

» D'ailleurs, quand on allègue contre le Sénat canoviste, contre le Sénat de la Restauration, son œuvre de tendance, soyons justes et reconnaissons que bien peu de fois il fut l'écueil contre lequel se heurtait une législation libérale. Quant on dit que de lui sortirent une ou deux lois chargées de préjugés de classe et servant un intérêt de tendance, rappelons-nous, pour être justes dans la pesée, combien de lois ont été promulguées qui reflétaient en sortant d'ici, du Congrès, l'intérêt de parti ou l'intérêt personnel. Quand on allègue que dans les Commissions mixtes prévalait fréquemment le critère sénatorial, tenez compte aussi, pour le juste équilibre, que c'était la conséquence fatale de ce que, par un exemple ou un contraste paradoxal d'activité et de

paresse, la représentation sénatoriale accourait ponctuelle et compacte aux Commissions mixtes; celle du Congrès, négligente et divisée ».

Ainsi, la première raison contre le Sénat est dans une crainte exagérément jalouse de voir revivre le Sénat d'antan. La seconde est inavouable mais patente. Les Cortès Constituentes représentent la victoire d'une tendance avancée, et en elles surgit avec force et enthousiasme une majorité exceptionnelle, née d'un ensemble de circonstances et dont le désir est d'assurer la prédominance d'une politique que cette majorité incarne et croit salvatrice pour le pays.

« Et tel est le motif véritable, dit l'orateur; mais reconnaissez, Messieurs, en toute sincérité, que le jeu n'est ni licite ni prudent. Le jeu n'est pas licite car il renouvelle l'erreur historique, destructrice, de notre vie politique du dernier siècle, une Constitution sans transaction, esclave de la prédominance fortuite du parti ou des partis qui sont en majorité aux Cortès constituantes, obstacle insurmontable pour le déroulement normal d'une véritable politique.

Le jeu, en outre, est imprudent. Que sera la vie politique de l'Espagne? Farce ou sincérité électorale? Si c'est une farce électorale, ne nous préoccupons ni de cela, ni de rien d'autre dans cette Constitution: la vie politique de l'Espagne sera une honte qui prendra fin dans un désastre; mais s'il y a sincérité électorale, la nature humaine, l'expérience constante de tous les peuples, montre ouvertement que plus intense sera la tendance et plus prolongés dans le temps les agissements d'une politique radicale, plus aussi en définitive s'orientera vers la droite le pendule qui signale les oscillations de la vie publique. Et alors, malheureuse la liberté, pauvre le radicalisme, le jour où cette oscillation inévitable se produira avec la Chambre unique, car

la puissance de la Chambre unique se déroulera sur la pente de la réaction. Avec la Chambre unique aux mains d'une majorité influencée par des tendances de droite, le recul politique peut arriver à une sphère d'audaces et de hardiesses qui serait absolument impossible à atteindre avec un double Parlement ».

Cette prédiction de M. Alcala Zamora, pour n'être pas allée aussi loin qu'il le pensait, s'est en partie réalisée; et cette réalisation a provoqué la dissolution des Cortès et leur renouvellement suivant une majorité toute différente. En octobre 1933, le ministère Azana avait aux Cortès une majorité indubitable qui lui assurait une vie indéfinie. Mais le pays ne suivait plus les Cortès depuis que les femmes avaient pris conscience de leurs droits politiques, ceci grâce à la propagande acharnée de l'Accion Popular (groupe Gil Robles). Le Président de la République, pris entre le pays et la Chambre, n'eut plus qu'à dissoudre celle-ci et les nouvelles élections, toujours sous la poussée du vote féminin, dont à ce moment-là la puissance fut évidente, apportèrent aux Cortès une importante représentation en faveur des partis de droite, partis à qui une sage coalition assura la majorité. Les femmes avaient voté conformément à leur profond catholicisme et par réaction contre la politique anticléricale que représentaient Azana et ses partisans.

A l'opposé de ces raisons sans consistance, M. Alcala Zamora fait valoir les avantages du bicaméralisme. A son avis, trois des arguments classiques: le critère de la structure sociale, le critère fédéraliste et la nécessité de la double délibération, jouent dans la situation actuelle de la vie espagnole avec plus de raison qu'à n'importe quelle époque, et qu'en n'importe quel pays, comme le montre une brève analyse.

« L'Espagne est un pays qui, d'une tradition individualiste encore bien enracinée et puissante, va s'orientant selon la voie de la socialisation. Comment, en un tel moment, une Chambre pourrait-elle être inadéquate, qui reflèterait la composition sociale, croissante et changeante du peuple espagnol? »

« L'Espagne n'est pas un pays fédéral — le mot n'est pas dans la Constitution — mais l'Espagne est un pays à tendance fédéraliste. Le principe est vigoureusement développé dans les articles 13 à 15 de la Constitution. Et comment une autonomie régionale peut-elle être efficace, ferme, sans un reflet des pouvoirs régionaux dans cette Chambre? »

Pour ce qui est de la double délibération, « je formulerai deux questions qui n'attendent point de réponse: ...sans la tolérance intelligente de M. le Président, si la Chambre s'était tenue dans une interprétation étroite de la rigueur réglementaire, combien plus d'erreurs n'aurions-nous pas commis à cette heure? La Chambre, violant le Règlement, parce que c'était nécessaire, a rectifié la plus grande partie de ses votes les plus importants. Nous n'avions pas de Sénat pour fixer notre attention et nous avons dû, en violant le Règlement, la fixer nous-mêmes, car la seconde délibération est une nécessité.

» Par ailleurs: ...quand sera terminée la Constitution, quand nous méditerons la grandeur de ses assertions et de ses erreurs, si l'on commençait une procédure parlementaire de secret absolu, selon laquelle chaque conscience se soustrairait aux compromis de propagande électorale, aux disciplines de fer des partis, soyez sûrs que, surtout avec une nouvelle délibération, la plus grande partie des articles constitutionnels seraient corrigés; c'est dire qu'en ce moment même où nous votons la Constitution et où nous n'avons pas de

Sénat, nous en sentons la nécessité pour corriger les erreurs que nous commettons ».

A ces trois arguments classiques, M. Alcala Zamora en joint deux autres: un argument de doctrine et un exemple d'expérience historique, « le plus impressionnant, le plus récent, le plus proche ».

L'argument de doctrine il le fonde sur la conception biologique du Droit, conception qui vient prendre la place des conceptions métaphysique, historique ou utilitaire, et qui coïncide avec la brillante apparition, aux Cortès, des maîtres de la biologie: Sanches Banus, Gordon Ordas, Juarros. Or, du point de vue biologique, la Chambre unique est une absurdité, le bicaméralisme une nécessité. Quand je dis cela, je n'argumente pas sur la base de l'exemple superficiel, arbitraire, imaginaire, inadéquat, que nous offre la nature en nous présentant le dédoublement des organes essentiels à la vie, la division compartimentée ou par paire des organes directeurs et impulseurs. Ceci est l'argument de métaphore, argument insuffisant car si la dualité est une raison, l'homogénéité de structure et de fonction la détruit et montre qu'elle répond à d'autres besoins et à d'autres prévisions.

L'argument biologique est autre, beaucoup plus essentiel, plus indestructible; il est dans l'essence même de la vie, soit comme notion, soit comme caractéristique de tout être, de tout individu qui l'incarne. La vie, qu'est-ce? Une continuité renouvelée, et l'analyse de la vie arrive, en définitive, à ces deux extrêmes contradictoires et inséparables: continuité et rénovation. Avec la Chambre unique, la continuité est rompue; c'est seulement avec une double Chambre qu'elle existe. Et dans une République démocratique, dans une République naissante, le Sénat est l'unique chose qui incarne la continuité de la vie, la continuité sans laquelle la vie se

disjoint, de même qu'elle s'engourdit sans la rénovation ».

Continuant sur le point de vue biologique, M. Alcala Zamora énonce, à l'encontre de tous les théoriciens, que le Sénat, inutile dans une monarchie ou une oligarchie, est indispensable dans une république. Dans un régime monarchique, le Sénat est un pléonasme et un subterfuge car la continuité est assurée par la dynastie. Dans une république aristocratique, la continuité est sauve, grâce à l'oligarchie. Mais dans une république démocratique, si l'on supprime le Sénat, qui assurera la continuité? « Le Gouvernement? Mais s'il est l'œuvre d'une semaine ou peut-être de quelques heures! Le Président de la République? Mais y a-t-il rien de plus incertain que la vie d'un homme et rien de plus brusque comme changement que son remplacement par un autre homme au moment où prend fin son mandat? Ainsi, sans le Sénat, il n'y a pas de continuité, sans continuité il n'y a pas de vie normale, il n'y a pas de concept juridique moderne de la structure de l'Etat ».

Tel est l'argument doctrinal; et D. Niceto Alcala Zamora passe maintenant, comme il l'avait annoncé, à l'exemple historique qu'il voulait offrir aux Cortès: c'est l'exemple du Sénat français.

« L'exemple historique, proche, impressionnant, contemporain, je le prends dans le pays dont la législation et les tendances sont la morne « orientatrice » prédominante de notre Droit, dont le modelage républicain est gravé si profondément dans l'âme de tous les radicaux et de tous les socialistes espagnols; l'exemple, c'est la France. En France, MM. les Députés, le succès de la Troisième République, qui fait contraste avec les mésaventures des républiques antérieures; la puissance de cette Troisième République qui, après avoir duré soixante ans, traversant toutes les tourmentes, a réussi

à refaire le premier Pouvoir d'Europe, coïncide avec deux circonstances que je n'ose pas appeler les causes mais qui en sont les faits concourants. A mon idée, tout le secret de la Troisième République française est dans deux causes : une qui, je crois, n'est d'aucun remède pour la république espagnole ; l'autre qui peut encore l'être.

La république française fut conservatrice à ses débuts et a toujours été sénatoriale, et le Sénat français, dans l'histoire constitutionnelle moderne, est l'institution qui fait l'orgueil du monde. Le Sénat français a soutenu la république tacitement et obscurément à tout instant, et l'a sauvée aux heures critiques ».

Et cela parce qu'on a su résoudre en cette institution le problème le plus difficile des démocraties républicaines, celui des valeurs individuelles et de la sélection des grands hommes. La Grèce avait inventé l'ostracisme ; le génie italien, subtil et pervers, s'était contenté de supprimer, selon un mode expéditif et discret, les individualités menaçantes.

Sieyès, rédigeant la Constitution de l'An VIII, se pose le problème et croit le résoudre avec un Sénat singulier, nirvana où l'on attirera les personnalités dangereuses. Le remède, évidemment, était subtil, mais impuissant, car la grande individualité est à côté, et « il n'est aucun Sénat qui puisse absorber celui qui absorbe tous les pouvoirs du monde, jusqu'à ce que trois pouvoirs plus grands que lui : le malheur, la mer et la mort, l'engloutissent dans l'agonie qui se poursuit depuis Elbe jusqu'à Saint-Hélène ».

Après ce triple exemple, qui est un triple échec, le problème éternel des démocraties se pose en 1875 devant les Constituants français : Comment résoudre la question du grand homme, du génie, de la figure de premier rang ? .

« Problème d'importance universelle, plus important en France que partout ailleurs, en France, pays qui, à chaque heure, trouve le chef qu'il lui faut, parce que son génie politique découvre au moment voulu la pléiade des ministres, comme son génie militaire trouve à l'heure dite la constellation des maréchaux; et alors, à l'Assemblée de Versailles, devant Thiers qui, comme historien, a médité sur la tentative de la Constitution de l'An VIII et sur l'exemple lointain qu'elle évoque, la formule de salut surgit. Le monde classique conseillant la Démocratie au sujet de l'homme de valeur, lui avait dit: éloigne-le; la Renaissance: supprime-le; la Révolution française: annihile-le; l'optimisme de la Constituante à Versailles dit: utilise-le ».

« Et voilà le triomphe de la formule noble, généreuse, optimiste, forte et confiante. Dans la sélection on aura l'expérience, on aura les hommes-guides qui dirigent et élèvent. Malheureuse la démocratie qui, craignant le grand homme, l'éloigne ou le supprime!

« La même chose ne peut-elle se faire au Congrès? Non, car les députés, par le caprice changeant de la multitude qui les élit, apparaissent comme des gladiateurs ennemis l'un de l'autre et dont le plus modeste trouve que la Nation entière est un pauvre théâtre à son ambition; tandis que le Sénat attire à une atmosphère plus sévère où il est dit: « Laissez d'être des rivaux qui chicanent, pour devenir des pairs collaborant dans l'harmonie et la paix à la grandeur de la patrie ». Telle est la grande affirmation psychologique, tel est le grand enseignement historique, selon lequel est construit le Sénat français ».

Cédant un instant — faiblesse politique — aux aspirations antireligieuses des Constituants, M. Alcala Zamora les assure que toutes les tendances peuvent être représentées au Sénat: la défense de l'Etat contre les

Congrégations religieuses, car le Sénat c'est Waldeck-Rousseau, le sectarisme dans la passion antireligieuse, car le Sénat c'est Emile Combes, et le maintien indéradicable de la justice sociale, car le Sénat c'est Paul-Boncour.

Puis M. Alcalá Zamora poursuit: « La preuve du caractère indispensable du Sénat est dans l'échec patent des deux institutions imaginées pour le remplacer: les Conseils techniques et l'omnipotence présidentielle ».

Le Conseil technique ne pourra jamais remplacer le Sénat; les deux choses pourront coexister, être supprimées l'une et l'autre; l'une pourra subsister et non l'autre; mais établir une équivalence serait aussi absurde que « pour un individu qui va dans la rue déchaussé et qu'on interrogerait sur l'étrangeté de cette coutume, de répondre: j'ai les mains gantées ». Conseil technique et Sénat sont deux choses absolument différentes: le premier délibère avant le Congrès, le second après; l'un apporte seulement un argument d'ordre intellectuel, le Sénat oppose un critère de volonté; le premier prépare, le second contredit; enfin, le Conseil technique a la vision partielle et unilatérale des problèmes, tandis que le Sénat en a l'information totale et synthétique, d'un point de vue différent de celui du Congrès.

En outre, les travaux du Conseil revus à la Chambre risquent fort de faire perdre tout respect au caractère technique et le Conseil lui-même fera renaître le « caciquisme ».

Quant au Président de la République, il peut être et faire beaucoup de choses, mais il ne peut remplacer le Sénat car un critère individuel, passager, soumis au jeu de l'idéologie et aux passions du tempérament ne peut remplacer un critère collectif, permanent et pondéré.

La suppression du Sénat, pièce indispensable dans la machine de l'Etat, rend impossible l'ajustage des autres pièces, et une des premières conséquences a été de dénaturer l'institution de la Présidence de la République. Le Président ne peut sortir de la Chambre unique car il serait sans pouvoir, et alors on institue un Président plébiscitaire, comme si l'on oubliait que l'Espagne est la patrie d'Espartero, de Prim et d'Olozaga.

« Le Président plébiscitaire ! dans l'origine de sa nomination, puissance suprême ; dans la délimitation de son autorité, pleins pouvoirs... il devient une menace constante pour le fonctionnement normal des institutions républicaines ».

« Je vais examiner rapidement ces pouvoirs et démontrer que, en conséquence de la suppression du Sénat, le pouvoir du Président de la République est ou illusoire ou incontrôlable, ou inutile ou périlleux. Quand la Commission l'a investi de ces trois armes : le veto qui paralyse l'œuvre législative, la dissolution qui l'éteint et la renouvelle, l'inconstitutionnalité qui la révisé, il semble qu'elle ait eu peur de la puissance qu'elle confiait au pouvoir présidentiel. C'est vrai ; vous lui aviez tout donné. Et alors, suivant un retour plus mécanique, compliqué et arbitraire que jamais, par le système des contrepoids constitutionnels, vous avez imaginé d'autres règles en vertu desquelles rien ne reste au Président s'il est loyal : en vertu de l'article 83, il ne peut faire un pas sans la signature d'un ministre responsable, et en vertu de l'article 74, la majorité de la Chambre, contre laquelle il va lutter, lui impose le Gouvernement qu'il va avoir. De sorte que, théoriquement, le Président a un pouvoir nominal accablant ; mais comme il ne peut rien faire sans la signature d'un ministre et que la Chambre lui impose les ministres, ni le veto, ni la dissolution, ni l'inconstitutionnalité ne sauraient être utilisés avec le

contre-seing des ministres que la majorité même de la Chambre lui a imposés comme surveillants et maintient près de lui comme gardiens. Pour utiliser son arsenal d'attributions, le Président doit commencer par un petit coup d'Etat. Il doit commencer par écarter l'article 74 du projet et nommer un Ministère minoritaire, un Ministère d'opposition, le soutenir au Pouvoir contre la Chambre et avec le contre-seing des Ministres, utiliser le jeu formidable de sa puissance ».

Dans son discours initial, M. Jimenez de Asua disait que le Président de la République espagnole avait deux modèles à égale distance de chacun desquels il se tenait : le Président français et le Président allemand. Tout est changé, dit D. Niceto Alcalá Zamora, « notre Président est un César éphémère de balcon et d'arène, qui, après avoir présidé à la frivolité des fêtes officielles, descend dans l'arène pour lutter avec la Chambre et donner le spectacle d'un conflit politique qui se résout dans l'excitation de la rue ».

Autre notion politique déséquilibrée : la dissolution qui, selon le projet, devient une lutte entre la Chambre et le Président, alors que, normalement, celui-ci doit être juge de première instance ou d'instruction dans cet immense procès dont le pays décide. La dissolution ne doit pas être une bataille entre le Président et la Chambre : là est toute la gravité du 16 mai français, dont M. Alcalá Zamora rappelle les événements. Puis l'orateur continue l'exposé de la lutte qui s'ouvrirait entre la Chambre unique et le Président plébiscitaire. Ce qu'il veut, c'est « moins de Président et plus de Gouvernement ; un Président plus arbitre et moins combattant ».

Et le futur Président de la République espagnole terminait en rejetant le système unicaméral, car, en admettant que l'on confiât la première charge de l'Etat

à un homme sage et généreux, de perplexité en perplexité, cet homme arriverait à la démission et la Chambre unique se trouverait à la bifurcation fatale : elle trouverait comme remplaçant ou bien un homme audacieux qui la dominerait, ou un homme aboulique qui, en elle, serait submergé.

Après avoir entendu le discours de D. Niceto Alcala Zamora, qui venait, ainsi qu'il l'avait dit lui-même, de livrer bataille, à l'effort décisif de sa vie parlementaire, pour des motifs d'objectivité absolument impersonnel, après avoir entendu ce discours droit et franc, les Cortès subirent immédiatement la parole de D. Indalecio Prieto, alors ministre des Finances. Le discours de M. Prieto Tuero, prononcé au nom du groupe socialiste, fut entrecoupé d'applaudissements, de rumeurs et de dialogues de banc à banc — chose qu'on est convenu d'interpréter comme une marque d'intérêt. M. Arturo Mori écrit que l'orateur socialiste s'exprima avec un admirable brio. Puisque chacun doit prendre, lorsqu'il écrit, responsabilité de ce qu'il pense, je dirai, au contraire, que ce fut le plus plat des discours, discours orné de lieux communs, parmi lesquels la critique lourde et mauvaise des gens d'Eglise ne me paraît ni le plus difficile, ni le plus dangereux, sans compter qu'on peut se demander ce que pouvaient les moines en cette affaire. Au demeurant, et puisqu'il ne faut faire fi d'aucune opinion, nous donnerons ici une brève analyse de ce remarquable discours.

D. Indalecio Prieto expose d'abord que la suppression du Sénat est inscrite au programme du parti socialiste, programme ratifié en un récent Congrès extraordinaire. Il se déclare désagréablement surpris qu'on invoque la conduite des pays étrangers, attendu que ceux-ci n'avaient pas besoin de changements, situation

toute de contraste avec « cette virginité politique devant laquelle se trouvent les Cortès Constituentes ». Puis un argument dépourvu de nouveauté : l'institution du Sénat est forcément destinée à établir un contrepoids et un frein à la Chambre populaire, c'est-à-dire à cette Chambre « qui doit être l'expression légitime et directe de la volonté populaire ». D'ailleurs les partisans de la Chambre-Haute se sont appliqués à réduire ses fonctions, de telle sorte « qu'elles se réduisent à un peu moins que rien . Enfin, frein à quoi ? M. Alcala Zamora n'a-t-il pas donné lui-même des exemples de la façon dont cette Chambre a rectifié — « de façon indue, à mon avis », dit-il — quelques-unes de ses résolutions ? On voit, à la lecture de ce paragraphe, que M. Prieto a changé trois fois d'avis en quelques lignes : le Sénat est un frein nuisible, mais le Sénat n'est pas un frein du tout et d'ailleurs c'est un frein inutile.

M. Prieto n'est pas partisan des Constitutions de transaction et « les Codes constitutionnels faits à base de transaction » ne l'enchantent pas. « La République, dit-il, est simplement un moule, ce moule il faut le remplir de contenu démocratique ». Et il faut écarter du moule le Sénat car, après les portraits contradictoires qui en ont été faits, on ne peut savoir de façon certaine quel en serait le contenu. Et, reprenant l'argument qu'il a déjà énoncé en partie : si les deux organes sont d'accord, un suffit ; s'ils sont incompatibles, il est évident que celui-là est encore de trop qui embarrasse les résolutions de la Chambre, laquelle a reçu son mandat « de la source cristalline de la souveraineté populaire, avant que son eau ne soit rendue impure par tous ces systèmes de vote indirect et par les appeaux (anagazas) du vote corporatif ».

Retour à l'exemple de flexibilité de la Chambre donné par M. Alcala Zamora, plainte du manque de courage

des Cortès et de leur timidité, rancœur contre les radicaux qui aident la droite minoritaire dans ses fonctions conservatrices, puis argument de fait : le Sénat monarchique n'avait-il pas donné place à la représentation corporative ? et les Universités n'y avaient-elles pas entrée ? Pourtant, D. Gumesindo de Azcarate et D. José Ortega y Gasset y ont-ils jamais siégé ?

D'ailleurs, il est un argument bien plus fort aux yeux de M. Prieto Tuero, qui fait preuve ici ou d'une candeur idéaliste perdue, hélas ! ou d'une démagogie si commune qu'on n'y prend presque plus garde. « Pour moi, qui rend tribut à la science et à la culture, je dis qu'aucun homme, pour si élevé que soit son titre de spécialiste, absolument aucun ne possède devant une véritable démocratie, titre plus grand que celui de citoyen ; et, ni à titre d'ingénieur, ni de professeur, ni de médecin, ni de juriste, je ne concède à personne le privilège de venir collaborer à la législation d'un pays quand il n'a pas été oint du suffrage de ses concitoyens. » (1).

Enfin, après avoir qualifié la Chambre représentative d'intérêts, « institution médiévale » ; après avoir vu dans l'institution d'un Sénat où aurait place la vieillesse expérimentée, un « concept musulman » ; après avoir hurlé contre les catholiques et les religieux dont d'ailleurs il n'a pas peur, Indalecio Prieto, porte-voix des socialistes, terminait ainsi : « Dans ce chemin de la fraude, de la déformation et de la trahison interne de la

(1) Mais le suffrage universel peut désigner des hommes qui, représentant la volonté générale, auront le droit de faire tuer des milliers de braves gens avant de s'en venir chez nous par bateau ou en wagons-lits, emportant avec eux parfois la caisse du parti. Et le nom d'Indalecio Prieto rappelle à bien des gens la caricature de l'A. B. C. montrant un gros homme survolant les Pyrénées, ses valises à la main et ne laissant plus voir à ses fidèles que les formes avantageuses de son revers.

République, c'est un pas considérable que la création d'un Sénat qui, quelle que soit sa structure, ne servirait qu'à gêner, engourdir et parfois trahir les desseins de la démocratie espagnole, formée dans le suffrage universel et représentée ici par les députés dans la seule Chambre qui ait pleine légitimité dans une démocratie profonde, sérieusement et honnêtement comprise ».

La discussion sur l'organisation du Parlement touchait à sa fin. Après un discours de M. Galarza, plaidant pour la Chambre unique, au nom des radicaux-socialistes, M. Armasa, exprimant l'opinion des radicaux, parla en faveur du bicaméralisme.

M. Armasa invoquait « la division des pouvoirs qui consiste non seulement en ce que chacun des pouvoirs soit rempli et représenté par des personnes différentes, mais encore, en ce que ces pouvoirs puissent se coordonner et se joindre pour remplir la fin commune ». Et, à ce point de vue, la représentation bicamérale est la plus grande garantie de l'accomplissement des fins du pouvoir législatif dans l'acception juridique la plus large du mot. Et cette conception est basée non seulement sur l'examen de la réalité, mais aussi sur toutes les théories philosophiques. Quand le pouvoir législatif ou quelque autre pouvoir a en ses mains toute la force, le détenteur sent, comme le disait déjà Montesquieu, une inclination naturelle à l'abus.

Enfin, M. Ayuso, au nom de la minorité fédéraliste, soutint l'institution d'une Chambre-Haute : d'abord parce qu'il faut une représentation particulière des « régions » du moment qu'on leur a reconnu une certaine autonomie statuaire ; en second lieu, parce qu'il serait un « blasphème juridique » de confondre le vote individuel et le vote corporatif, celui-ci ayant droit à représentation tout comme le premier ; enfin, parce qu'il est toujours préférable d'avoir deux Chambres plutôt qu'une Chambre et une « camarilla ».

La discussion était terminée. L'article relatif à l'unicaméralisme de la République fut soumis au vote. Un secrétaire le lut : « Le pouvoir législatif réside dans le peuple qui l'exerce par l'intermédiaire du Congrès des Députés ». L'article reçut vote favorable par 140 oui contre 83 non.

M. Arturo Mori écrit : « L'impression politique put se résumer en ces mots : compréhension et étude. On ne vota pas par système : on écouta les orateurs et le vote personnel intervint selon une certaine indépendance. Quelques journalistes félicitèrent M. Alcala Zamora mais seulement pour la science juridique et politique que contenaient ses enseignements. Et ils ajoutaient à la félicitation que M. Prieto avait bien interprété le critère de son parti... qui, sur ce point comme sur tous, inclinait manifestement à gauche, ce qui est son devoir ». M. Arturo Mori ne trouve-t-il pas que « indépendance de vote personnel » et « devoir de parti » sont deux expressions qui jurent un peu ?

M. Alcala Zamora disait, au contraire : « Le vote a eu lieu contre l'avis de la majorité de la Chambre... La Chambre unique prévaut sans raison ni vote ; sans raison car on n'en a donné aucune, sans vote car, contre leur devoir et sans excuse, les Catalans, les autonomistes de Gallice, les Vasconavarrais et les agrariens ont omis de voter, et parce que nous savons tous qu'une grande partie des 150 votes adverses ont été émis contre conscience, au point que le résultat eût été absolument contraire s'il y avait eu vote libre et secret. » (1).

Dans le même sens opinait M. Alba : « La solution est tout simplement lamentable. Le discours de M. Alcala Zamora m'a paru des meilleurs qu'il eût prononcés, par

(1) Arturo MORI : *Crónica de las Cortes Constituyentes de la segunda Republica Española*.

sa documentation solide et sa sobriété. Il était sans réplique et la meilleure preuve en est qu'il est resté sans réponse. On ne lui a pas opposé une seule raison. Et vous devez compter l'absence de deux cent vingt députés. Il est vraiment douloureux que pour traiter de questions fondamentales, de problèmes de cette transcendance et de cette importance pour la vie du pays, il n'y ait pas plus de la moitié des députés ».

Les socialistes donnaient aussi leur appréciation. « Mon opinion, disait M. Cordero, est qu'avec le système bicaméral la République ne court pas le moindre danger, absolument aucun danger. Nous avons bien assez de freins quand tous les Espagnols portent la République dans leur cœur. Le fait est que ceux de la droite veulent une République qui soit Monarchique, déguisée au sommet par un emblème différent, et cela, dans un Parlement de gauches, après une révolution, c'est une absurdité ».

Ainsi les socialistes poursuivaient-ils dans l'idéologie et les principes de la démocratie pure. C'est en pure perte que des politiques expérimentés, comme M. Alcala Zamora avaient essayé posément et simplement de montrer la nécessité pratique d'une Chambre-Haute. Du moment que la démocratie pure n'accepte pas de Sénat, que les autres pays restreignent ses pouvoirs, et que les auteurs modernes ont parlé de rationalisation, le parti décrète que l'Espagne n'aura pas de Sénat. Et l'Espagne n'eut pas de Sénat.

APPENDICE

Les Conseils Techniques

La proposition Huici et l'avant-projet. — Les réductions apportées par la Commission parlementaire. — Les projets socialistes. — L'amendement Ayuso. — Le discours de los Rios. — Les Cortès reviennent sur leur décision. — L'article 93.

Nombre de Constituants voyaient dans les Conseils techniques une organisation remplaçant le Sénat. Les partisans de la Chambre unique faisaient de leur institution une marque d'inutilité de la Chambre corporative; les défenseurs du bicaméralisme, après leur échec, devaient reporter en ces Conseils tout leur espoir. Il semble donc que les Conseils techniques auraient dû sortir forts, de la discussion, et riches de compétences. Au contraire, ils se trouvèrent dépouillés des caractères primordiaux qui leur avaient été imposés, de sorte qu'il leur est impossible de jouer le rôle qu'on leur assignait.

La Commission juridique, qui prévoyait l'organisation d'un Sénat corporatif, avait vu se joindre à son avant-projet des propositions visant la suppression de la Chambre-Haute et, d'autre part, l'organisation de Conseils techniques. C'est ainsi que la proposition Huici introduisait un titre nouveau (VI *bis*) prévoyant l'organisation de Conseils techniques dans les divers secteurs de l'activité administrative et pour les intérêts nationaux, avec caractère autonome. Le Gouvernement

devrait soumettre à l'examen du Conseil technique intéressé, toute mesure d'importance touchant aux matières de sa compétence, ainsi que tout projet de loi, avant de le présenter à l'approbation du Congrès. Le projet présenté au Congrès serait accompagné de la décision du Conseil qui pourrait proposer, s'il le jugeait convenable, un plan distinct. Le Gouvernement, chaque fois qu'il l'estimerait opportun, pourrait confier à un Conseil technique la rédaction d'un projet de loi ou d'un règlement. Le Congrès, sur la proposition du nombre de députés exigé pour présenter un projet de loi, pourrait commander à un Conseil le devis d'une loi déterminée, devis qui servirait de base aux travaux de la Commission parlementaire correspondante. Un délégué du Conseil pourrait alors prendre part aux délibérations. Les Conseils techniques pourraient solliciter du Gouvernement la présentation d'un projet de loi sur les matières de leur compétence; si le Gouvernement était contraire au dit projet, il ne pourrait cependant laisser de le présenter au Congrès, mais il le ferait en exprimant les motifs de sa divergence; dans ce cas, le Conseil technique pourrait déléguer un de ses membres pour défendre devant le Congrès la proposition de loi due à son initiative.

La Commission juridique adjoignit à l'Avant-Projet la motion Huici. D. Angel Ossorio disait dans son discours de présentation: « Des opinions très respectables inclinaient à la suppression du Sénat et à sa substitution par des Conseils techniques. La Commission a jugé préférable d'établir l'une et l'autre chose, conservant le Sénat... et créant des Conseils techniques dont l'avis sera obligatoire aux projets de loi et aux décrets de caractère général ».

La Commission parlementaire, à son tour, se rallia au système des Conseils techniques « inséparables,

écrit M. Jimenez de Asua, d'un bon système unicaméral ». Mais elle réduisait déjà les pouvoirs que leur attribuait la motion Huici. En effet, le Gouvernement n'était plus obligé de présenter les projets du Conseil technique contre son propre avis, et le Conseil n'avait plus le droit d'envoyer des délégués au Congrès, mais seulement devant la Commission intéressée. La réduction était d'importance. Le projet Huici s'inspirait de la Constitution allemande, où il est prévu que lorsque le Gouvernement ne voudra pas porter au Reichstag les initiatives du Conseil, un des membres de celui-ci pourra se présenter au Parlement pour les défendre. Ce droit primordial est supprimé dans le projet de la Commission parlementaire, sans être compensé, comme le dit M. Jimenez de Asua par ce fait que les Conseils ne sont « pas seulement économiques, mais de classes diverses ». Cette réduction était peu logique, attendu qu'on voulait confier à la nouvelle institution une partie des fonctions du Sénat frappé d'ostracisme. « Les Conseils techniques, disait M. Jimenez de Asua, lors de la présentation du Projet, sont aujourd'hui à l'état embryonnaire; peut-être l'avenir fera-t-il d'eux un des chapitres les plus intéressants du Droit Public et en eux ne passera pas la vieille sève du Sénat, mais seulement le pouvoir de réflexion qui se veut chercher dans les secondes chambres. Pour cela, les Conseils techniques sont, à notre avis, un pièce indispensable dans notre nouvelle Constitution ».

L'idée de la nécessité des Conseils dans le régime unicaméral ne fut pas acceptée sans discussion car, au sein de la Commission parlementaire les positions extrêmes étaient représentées : en faveur surtout par Trifon Gomez et contre par Gabriel Alomar. Finalement fut adopté le Titre VII du Projet. Une loi spéciale devait déterminer l'organisation et le fonctionnement de Con-

seils techniques, au caractère autonome, dans les divers secteurs de l'activité administrative et des intérêts de la Nation. Les rapports établis avec le Congrès des députés et le Gouvernement sont les mêmes que ceux que prévoyait la motion Huici, sauf, mais c'est d'importance : le Congrès, sur la proposition d'un nombre de députés égal au nombre exigé pour présenter un projet de loi, pourra commander à un Conseil technique la préparation d'une loi déterminée, qui servira de base aux travaux de la Commission parlementaire correspondante. Et, dans ce cas, si le rapport du Conseil technique se différencie du projet du Gouvernement, un délégué du dit Conseil sera entendu par la Commission.

Le plus important restait à faire, soutenir le projet devant les Cortès. La minorité socialiste commença à chercher une formule donnant solution au problème des Conseils techniques : D. Julian Besteiro désirait instaurer dans la Constitution un Conseil corporatif, et D. Fernando de los Rios désirait mieux préciser le caractère et les attributions des Conseils techniques.

Le projet de M. Besteiro attribuait grande importance à ces Conseils. Il prévoyait notamment, parmi leurs facultés, celle d'assister le Président de la République dans l'exercice du veto suspensif. Mais le parti socialiste rejeta la proposition à une forte majorité. Il faut remarquer que M. Besteiro était partisan du système bicaméral, établi selon une conception moderne, et les Conseils techniques devaient remplacer le Sénat dans une certaine mesure : d'où les pouvoirs étendus qu'il leur conférait.

Quant à Fernando de los Rios, il déposa un amendement très minutieux et ordonné, dans lequel il établissait le Conseil d'Etat et réglait les pouvoirs des Conseils techniques. Mais la Commission ayant adopté une motion Ruiz Funes, Fernando de los Rios reprit son

amendement, qui était d'ailleurs un peu excessif, et le transforma, selon la proposition Ruiz Funes, en ce qui concernait le Conseil d'Etat. Voici quelles étaient les données de los Rios: « Les Conseils techniques sont les organes assesseurs du Gouvernement et du Congrès; ils sont investis d'un droit d'initiative et leurs attributions sont les suivantes: *a*) informer les projets de loi, sauf cas d'urgence, et élaborer ceux qui leur sont commandés par le Gouvernement; *b*) informer les propositions de loi qui passent à l'information des Commissions parlementaires et que celles-ci leur soumettent; informer oralement devant elles chaque fois qu'elles le désirent et élaborer les propositions de loi que le Parlement leur demande; *c*) émettre les dictamina que le Gouvernement ou le Parlement sollicitent d'eux sur un quelconque des problèmes techniques de la vie de l'Etat; *d*) proposer au Gouvernement des avants-projets de loi ou des règlements. » (Article 94).

« La discussion d'un projet ou d'une proposition de loi sera précédée par la prise de connaissance du dictamen qu'aura émis le Conseil technique compétent. » (95).

« Les Conseils techniques désigneront un rapporteur pour chaque dictamen qu'ils émettront sur des projets ou propositions de loi, et le rapporteur pourra venir informer le Parlement si celui-ci le requiert. » (96).

« Les Conseils techniques maintiendront une étroite relation fonctionnelle avec les autres organes de l'Administration, lesquels seront contraints de fournir tous les renseignements et informations que les Conseils solliciteront. » (97).

« Une loi spéciale déterminera le nombre, l'organisation, le fonctionnement, la compétence simultanée et l'activité coordonnée des Conseils techniques, au sein desquels seront toujours représentés les Syndicats professionnels et ouvriers. » (98).

La lecture de ces sept articles montre que D. Fernando de los Rios attribuait encore des pouvoirs très larges aux Conseil techniques, leur donnant une part importante dans l'établissement des lois et faisant d'eux un organe de jonction entre les diverses branches de l'Administration, une sorte de bille de roulement de la machine étatique. Une autre remarque s'impose : l'idée corporative est maintenue quoique très réduite, et apparaît dans l'article 98 où il est établi que les Syndicats professionnels et ouvriers auront toujours une représentation aux Conseils techniques.

Il eût été présomptueux de croire qu'un projet donnant une telle somme de pouvoirs aux Conseils serait accepté sans retouche. Et, en effet, la Commission parlementaire y donna un grand coup de ciseau : le droit d'initiative inclu dans l'article 93 fut supprimé. Quelques autres modifications plus légères furent encore apportées.

D'autres propositions avaient été présentées, les unes réclamant la suppression totale du Titre VII, d'autres sollicitant la création d'un Conseil économique national. La motion Alomar, qui avait pour objet la suppression, fut rejetée. Mais, immédiatement, M. Ayuso, appuyé par M. Valle Gracia, en déposait une identique. Les partisans des Conseils, et parmi eux, notamment, D. Fernando de los Rios, jugèrent que cette nouvelle demande de suppression serait rejetée comme la première, et, ne croyant pas au danger, négligèrent de défendre leur propre proposition. Ils se trompaient. L'amendement Ayuso fut voté et, dès lors, se trouva supprimé de la Constitution le Titre VII du Projet : il n'y avait même plus moyen d'introduire devant les Cortès la motion de los Rios. Les Constituants, impressionnés par M. Ayuso, avaient cru avec lui que les Conseils incarnant le « corporativisme » incarneraient en

fait un retour dissimulé au régime des classes; et que la technocratie, « basée sur les rouages vulgaires de la bureaucratie, sans aucune sensibilité politique, risquait de consacrer le snobisme d'une réaction dorée ». La suppression des Conseils fut acceptée par 136 voix contre 109. C'était la fin d'un des derniers espoirs des bicaméralistes et la défaite des unicaméralistes qui voyaient dans les Conseils une pièce nécessaire aux rouages de l'Etat. Comprenne qui pourra!

Cependant, D. Fernando de los Rios ne perdit pas tout courage et prononça « sur le cadavre des Conseils techniques » (Jimenez de Asua) un magnifique discours. L'impression fut grande sur les Cortès. Il montrait comment les Conseils pourraient aider le Gouvernement, maintenir l'unité de l'Administration, allier la démocratie et la compétence, la chose et la façon (el qué y el como). « Une démocratie, disait-il, qui n'a aucun sens de l'autolimitation de son pouvoir, une démocratie qui ne se pose pas de limite à elle-même et qui n'appelle pas la Science à son aide, une telle démocratie est blessée, impuissante et subira des heurts fréquents ».

Là-dessus, M. Gomariz proposa que le sujet fut de nouveau étudié par la Commission. Et, sur consultation du Président, les Cortès accordèrent qu'on rédigeât une formule établissant la possibilité de créer des organes assesseurs de l'Administration. C'est ainsi que fut rédigé l'article 92 du Projet parlementaire, devenu le paragraphe second de l'article 93 de la Constitution et conjointement auquel les Cortès acceptèrent un autre article formant le paragraphe premier: « Une loi spéciale, dit l'article 93, règlera la création et le fonctionnement des organes assesseurs et d'ordre économique de l'Administration, du Gouvernement et des Cortès. Parmi ces organismes figurera un Corps consultatif suprême de la République pour les matières de Gou-

vernement et d'Administration, dont la composition, les attributions et le fonctionnement seront réglés par la dite loi. »

Il y a loin, évidemment, de ce court et vague article au programme tracé par la motion Huici ou à l'organisation prévue par le Titre VII, tel que l'avait rédigé D. Fernando de los Rios.

Le texte définitif réalise tout simplement la disparition des Conseils techniques en tant que pièce constitutionnelle, laissant seulement la possibilité d'organiser dans l'avenir un complément à l'activité de l'Administration, du Gouvernement et des Cortès.

M. Pérez Serrano écrit, dans « La Constitucion española » : « Nous croyons en réalité que dans toute cette question deux idées ont influé, idées non pas complémentaires, mais antagonistes : galvaniser le passé et copier des nouveautés présentes ; vision romantique des Conseils espagnols du dix-huitième siècle et contemplation admirative des nouveaux Conseils économiques. Et on oubliait que ceux-là eurent pour mission principale de mettre un frein au Monarque, fonction dépassée aujourd'hui puisqu'il existe d'autres organes plus efficaces pour cela ; et que les Parlements techniques ou de producteurs ont échoué aussitôt créés. Les Conseils proposés ne pouvaient être des substituts du Sénat car leur pluralité les faisait stériles ; et ils ne servaient pas à corriger l'incompétence démocratique car toute capacité qui s'impose apparaît mortifiante et parce qu'il y a d'autres moyens de faire que les Chambres agissent comme éléments experts. De plus, il était inadmissible que dans la partie organique d'une Constitution soit établie comme institution nouvelle ce qui ne cesse d'être la spectrale structure d'un fantôme mal ourdi, et il paraissait puéril de vouloir remplacer le Sénat unique par de lamentables caricatures de *Senadillos* »,

Les partisans du système unicaméral avaient rejeté le Sénat en invoquant l'existence des Conseils techniques; ceux-ci avaient été combattus par les bicaméralistes qui leur refusaient de remplacer la Chambre-Haute. En fin de quoi on n'eut plus ni Sénat ni Conseils. Ceux-ci avaient été prévus, primitivement du moins, comme devant constituer des organes analogues aux Conseils allemands. En fait, la Constitution espagnole n'arrive même pas à ce que prévoit la Constitution irlandaise, dans ses articles 44 et 45: — le oireachtas pourra créer des organes législatifs subordonnés à lui et ces organes auront les pouvoirs qui pourront leur être conférés par la loi — le oireachtas peut pourvoir à l'établissement de Conseils professionnels (Functional or Vocational Councils) représentant les diverses branches de la vie sociale et économique de la Nation.

Ici, du moins, établit-on que ce sont des Conseils professionnels.

TROISIEME PARTIE

La Chambre Unique

CHAPITRE PREMIER

La Source du Pouvoir

L'emploi du mot « España » dans le préambule. — Comparaison avec l'emploi du mot « Reich » dans la Constitution de Weimar. — L'article 53 et la Souveraineté nationale avec mandat représentatif. — L'article 51 et la Souveraineté populaire. — Démocratie pure ou représentative?

La puissance législative est exercée par l'intermédiaire des Cortès ou Congrès des Députés.

Avant d'étudier l'organisation du Parlement et ses rapports avec l'Exécutif, il nous a paru bon de nous arrêter aux principes primordiaux de la source du Pouvoir et de la représentation.

En qui résident les Pouvoirs? La question semble avoir une réponse assez confuse dans la Constitution de 1931. Dès le premier mot du préambule, nous sommes arrêtés: « ESPANA, usant de sa souveraineté et représentée par les Cortès Constituentes, décrète et sanctionne cette Constitution ». Que représente exactement le mot *Espana*? Autour de lui, des discussions se sont élevées lors de l'élaboration du texte constitutionnel. Il avait été introduit par la Commission Parlementaire, à la place de l'expression « La Nation espagnole... » que portait le texte élaboré par la Commission juridique.

Lors de la discussion définitive devant les Cortes Constituentes, M. Royo Villanueva réclama le maintien du texte de la Commission juridique en s'appuyant sur

cette idée que la tradition constitutionnelle espagnole proclamait le concept de la souveraineté de la Nation. M. Iglesias défendit la même idée, affirmant que la Nation est le sujet vivant du droit, et rappelant que de ce concept le Gouvernement provisoire lui-même avait usé lors de son arrivée au pouvoir. A l'encontre, M. Pi y Amarga voulait que l'on proclamât le principe de la souveraineté du Peuple.

La tradition espagnole, comme le faisait remarquer M. Royo Villanueva, est bien dans la Souveraineté Nationale. La proclamation du principe est expresse dans les Constitutions libérales de 1837 et 1869. Le préambule de la Constitution de 1837 porte en effet : « La volonté de la Nation étant de réviser, dans l'usage de sa souveraineté, la Constitution politique promulguée à Cadix... » ; et celui de la Constitution de 1869 : « La Nation espagnole et, en son nom les Cortès Constituan-tes élues au suffrage universel... décrètent et sanction-
nent la présente Constitution ».

Les Cortès se rallièrent au texte de la Commission Parlementaire. Celle-ci avait expliqué, par l'intermédiaire de MM. Ruiz Funes et Gil Robles, que, dans le mot « Espagne », entraient les idées de Nation, Etat, Patrie et Peuple.

La discussion autour de ce mot rappelle celle que souleva pour la Constitution allemande l'emploi du mot Reich. L'article premier de la Constitution du 11 août dit : « L'Empire allemand (das deutsche Reich) est une République ». « Les partis socialistes, écrit M. Chavegrin, s'accordèrent à critiquer l'emploi du mot « Reich » rappelant trop l'empire bismarckien à ceux des Allemands qu'il avait opprimés et aux étrangers dont il avait menacé l'indépendance. Mais ces objections n'arrêtèrent pas l'Assemblée. Elle estima que le vocable Reich, exprimant depuis des siècles l'unité allemande et

l'ayant plus que jamais exprimée depuis 1871, ne pouvait être répudiée par une Constitution qui s'attache à maintenir et même à rendre plus étroit le lien entre les différentes parties de l'Allemagne ».

Le mot « Reich » exprimait l'unité; le mot « Espagne » n'est peut-être qu'une échappatoire à la proclamation de l'unité. Peut-on croire qu'en l'adoptant les Constituants aient voulu éliminer le concept de la Souveraineté Nationale? Ce serait aller bien trop loin et d'ailleurs le mot Espagne ne contient-il pas l'idée de Nation, et aussi d'ailleurs celle de Peuple? Les Cortès rejetaient la motion Royo qui visait à la proclamation de la Souveraineté Nationale, et elles rejetaient la proposition Pi y Amarga qui sollicitait l'insertion du principe de la Souveraineté Populaire. Ces deux rejets avaient la même raison que D. Nicolas Pérez Serrano traduit très bien lorsqu'il écrit: « ...il est à craindre... que la problématique existence d'une Nation régionale ait influé dans la négation de la réalité évidente de la Nation espagnole ».

La question devient très complexe lorsqu'on arrive à la partie constitutionnelle qui nous intéresse le plus, le Titre du Pouvoir Législatif.

L'article 53 porte en effet: « Les députés une fois élus, représentent la Nation ».

« Il s'agit, dit M. Pérez Serrano, d'un principe classique, en vertu duquel il y a non pas des députés des districts, mais des députés de la Nation ».

Les Constituants de 1931 semblent donc avoir affirmé ici le principe de la Souveraineté Nationale, rejoignant ainsi les révolutionnaires français, pour qui le propriétaire de la puissance publique était un être immatériel en qui s'incarne la collectivité: la Nation est la source et le détenteur légitime de la puissance publique.

Mais adopter le principe de la Souveraineté Nationale, c'est se prononcer pour le Gouvernement représentatif dont la formule nous a été donnée par les Constituants français, disciples de Montesquieu et dirigés par Sieyès : système politique dans lequel la puissance publique est confiée à des autorités qui l'exercent non pas en leur nom mais au nom d'une autorité qui les dépasse, à savoir la Nation dont ils sont les représentants.

En admettant, comme semble l'affirmer l'article 53, que les Constituants de 1931 aient adopté le principe de la Souveraineté Nationale, quel sera donc le mandat ? D. Nicolas Pérez Serrano écrit : « On évite ainsi les inconvénients du parlementarisme à rayon restreint et du même coup ceux du mandat impératif ». Rejeter le mandat impératif, c'est adopter le mandat représentatif, c'est retrouver la doctrine de Sieyès avec ses conséquences ; la Souveraineté appartient à la Nation (et non aux électeurs) qui confère le mandat au Parlement tout entier formant un organe collectif ; le député ne doit pas s'inquiéter de ses électeurs, mais s'intéresser à la communauté entière et « voter selon le vœu national ». Rejeter le mandat impératif pour adopter le mandat représentatif, c'est répudier la première forme de la Souveraineté Nationale pour épouser la seconde, ce n'est pas en sortir. Or, chacun sait que cette doctrine est : — viciée dans son point de départ, car la Nation-personne est un postulat indémontrable ; — fausse en sa constitution juridique : en admettant que la volonté puisse se déléguer, où sont les contractants ? où est le mandataire, puisque le Parlement n'existe qu'après les élections ? — périlleuse, enfin, car si la Nation a tout pouvoir, toutes ses volontés sont justes et droites et on arrive à la tyrannie de la majorité. C'est ce qui fait dire à M. Perez Serrano : « Il serait manquer

de sincérité que de taire, en tout cas, que le principe mentionné traverse une crise profonde ».

Nous avons écrit tout à l'heure : en admettant que les Constituants de 31 aient adopté le principe de la Souveraineté Nationale... C'est qu'en effet, si l'article 53 est très explicite, l'article 51 ne l'est pas moins et voici en quels termes : « La puissance législative réside dans le peuple qui l'exerce par l'intermédiaire des Cortès ou Congrès des Députés ». Et il y a ici exclusion absolument voulue du principe de la Souveraineté Nationale. On écarta la motion Huici qui portait « La puissance législative réside dans la Nation... » pour adopter le texte du Projet Parlementaire, l'article 51 de la Constitution étant la reproduction à peu près exacte de l'article 59 du dit projet, dont voici la teneur : « La puissance législative réside dans le peuple qui l'exerce par l'intermédiaire du Congrès des Députés ». Et il ressort du discours pour la présentation du Projet, prononcé par M. Jimenez de Asua, le 17 août 1931, que la Commission parlementaire a travaillé sur le principe de la Souveraineté populaire : « La Constitution, disait M. Asua, est en somme œuvre du peuple et pour le peuple. Ce caractère démocratique domine aujourd'hui car la fausse doctrine du pacte entre la souveraineté du roi et celle de ses sujets a été réduite à néant. C'est en raison de cela que l'Allemagne dit « le pouvoir politique émane du peuple » (art. 2) ; l'Autriche : « le droit émane du peuple » ; la Tchécoslovaquie : « tout pouvoir est aux mains du peuple ».

« En revanche, la Pologne et la Grèce affirment que le pouvoir appartient à la Nation ou dérive d'elle. Pour nous, non seulement nous disons, dans l'article 1^{er}, que les pouvoirs de tous les organes de la République émanent du peuple, mais encore, ÉVITANT LE CONCEPT DISCUTÉ DE LA NATION, nous affirmons, dans l'article 49, que la

puissance législative réside dans le peuple et à l'article 91 que la justice s'administre au nom du peuple ».

L'article 51 du texte définitif est la reproduction de cet article 49 dont parle M. Asua.

Il semble donc que les Cortès Constituentes se soient décidées en faveur du concept « peuple » par opposition à celui de « Nation ». Mais on comprend mal pourquoi, après un choix aussi formel, dans l'article 53, c'est-à-dire deux pas plus loin, elles ont employé le mot « Nation ». Ce mot, d'ailleurs, n'est pas né d'un coup dans le texte définitif. On le trouve dans l'article 3 de la proposition Huici, suite logique de l'article premier : « La puissance législative réside dans la Nation... » Et on le trouve encore, chose plus étonnante, dans l'article 51 du Projet de la Commission parlementaire qui, cette fois, n'a pas poursuivi la rigidité d'affirmation dont parlait son président.

Si les textes ne s'accordent pas, les institutions ne s'accordent pas davantage. A côté d'institutions très parlementaires et de pur régime représentatif, nous voyons le pouvoir législatif confié en partie directement au peuple par le referendum et l'initiative. Et il faut ajouter que la Constitution prévoit même dans son article 82 un cas de recall, cela probablement sous l'influence germanique.

Le problème est donc très complexe de savoir à quel principe obéit la Constitution nouvelle. M. d'Ascoli écrit : « C'est l'adoption du principe français de la souveraineté nationale ». A l'inverse et avec tout autant de force, M. Perdon affirme : « La Constitution du 9 décembre 1931 a établi un régime dominé par le principe de la Souveraineté populaire ».

D. Nicolas Pérez Serrano se pose la question : démocratie pure ou représentative ? Et il estime que, décidé-

ment, c'est de la démocratie représentative avec quelques correctifs.

Les textes nous laissent dans l'embarras et il semble qu'il y ait autant de l'une que de l'autre. Cela dans les textes, car, comme nous le verrons, les Cortès pourront, dans la pratique, s'attribuer tout pouvoir au détriment du peuple lui-même et il est certain que la Constitution emporte les résultats dangereux de la Souveraineté Nationale.

CHAPITRE II

Le statut des députés et le fonctionnement des Cortès

Election. — Vérification des pouvoirs. — Inviolabilité. — Immunité. — Règlement intérieur. — Réunion des Cortès. — La députation permanente.

Notre étude générale de l'organisation des Cortès et du Statut des Députés sera brève dans l'ensemble et nous ne nous arrêterons que sur quelques points qui nous ont paru particulièrement intéressants, tels que la vérification des Pouvoirs et la Députation permanente.

ELECTION

Les Cortès, ou Congrès des Députés, se composent des représentants élus au suffrage universel, direct et secret (article 52). Le droit de vote appartient à tout citoyen, homme ou femme, âgé de vingt-trois ans (article 36). Hommes et femmes sont éligibles sous la condition d'âge de vingt-trois ans et sauf certains cas d'incompatibilité. La durée légale du mandat est de quatre ans, comptés du jour où ont eu lieu les élections générales. Au terme de ce délai, le Congrès doit être complètement renouvelé. Soixante jours, au maximum, après l'expiration du mandat ou la dissolution des Cortès, les nouvelles élections doivent avoir lieu. Le Congrès se réunit, au plus tard, trente jours après l'élection. Les Députés sont indéfiniment rééligibles (article 53).

VERIFICATION DES POUVOIRS

Par la loi électorale de 1907, créant au Tribunal suprême une Cour des élections contestées, Bravo Murillo avait tenté de confier en dernier ressort l'examen de la validité des élections parlementaires à des juges spéciaux. Mise à part cette tentative, la tradition a toujours été de laisser cette mission aux Cortès elles-mêmes. Et, suivant cette tradition, l'article 57 de la Constitution de 1931 établit que « le Congrès des Députés aura le pouvoir de se prononcer sur la validité de l'élection et la capacité de ses membres élus... »

Le système est analogue en France, où l'article 10 de la loi du 16 juillet 1875 établit que « chacune des Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection ». L'origine en est pour notre pays dans des raisons historiques plus que dans des considérations rationnelles. Il faut chercher le point de départ dans la pratique des Etats-Généraux de constater l'existence du mandat confié au député par les électeurs, pratique transformée par la décision de l'Assemblée du Tiers de former réunion plénière avec constitution d'un comité de vérification et de contentieux. Depuis, la conception s'est poursuivie jusqu'à nos jours, sauf dans la Constitution de l'An VIII.

Or, en Espagne, les événements et les institutions ne manquèrent pas d'analogie avec les choses de France. Du temps de la Monarchie absolue en Espagne, les délégués aux Cortès recevaient de leurs mandants un mandat impératif, et dans certaines régions, comme la Castille, ils ne pouvaient, sous aucun prétexte, dépasser les lignes générales marquées à leur pouvoir. Sans doute, plus tard, ce pouvoir devint-il plus large, les procureurs ayant le droit de résoudre tous les problèmes sur lesquels il y avait consultation (notamment à partir du

règne de Felipe IV, pour la Castille). Mais même alors le mandat impératif subsistait pour certains sujets déterminés, sinon comme système d'ensemble. Tel fut aussi le régime représentatif de l'Aragon et de la Catalogne.

Ce mandat, tout comme celui des délégués aux Etats-Généraux de France, nécessitait, avec la prestation du serment, une vérification. Quand vint en Espagne la période constitutionnelle, le mandat impératif fit place au mandat représentatif, mais la vérification des pouvoirs demeura et elle se fit au sein des Assemblées par les Assemblées elles-mêmes.

Le principe de la vérification par l'Assemblée a pour raison d'être, en Espagne comme chez nous, la défiance du législatif à l'égard de l'exécutif. En 1789, le Tiers-Etat se défait du Conseil du Roy et c'est pour cela qu'il refusa la résolution prise par Louis XVI et contenue dans la déclaration du 3 juin 1789 : chaque ordre vérifiera ses mandats, réservant ceux au sujet desquels il y a litige ; et pour ces derniers la décision sera prise par l'Assemblée des Trois-Ordres, à moins que les deux tiers d'un ordre ne s'opposent à la décision de l'Assemblée plénière, auquel cas c'est le Conseil du Roy qui statuera.

A l'heure actuelle, on se défie encore de l'Exécutif et du Judiciaire, celui-ci dépendant trop étroitement, dit-on, de celui-là. Ce raisonnement n'est pas logique car il s'agit, dans la vérification, d'une question contentieuse. Et outre qu'il n'est pas logique, le raisonnement est dangereux. M. Pierre, dans son *Traité de Droit Politique et Parlementaire*, prétend que chaque assemblée, au moment de la vérification, est souverain-juge et il entend par là que la Chambre est souveraine d'une souveraineté absolue et sans réserve. De même en 1879 Clemenceau exposait, à propos de l'affaire Blan-

qui : « Nous ne sommes ni un jury, ni un tribunal, nous sommes la Chambre des Députés, c'est-à-dire une assemblée politique qui peut statuer politiquement avec un pouvoir discrétionnaire » et il invoquait pour arguments, en premier lieu, que la Chambre, organe législatif, doit être placée au-dessus des lois, et, en outre, que dans la vérification des pouvoirs elle doit se proclamer souveraine pour sauvegarder l'intégrité du suffrage universel. La thèse de Clemenceau est juridiquement fausse et pratiquement grosse d'abus. Dans son commentaire de la Constitution espagnole, M. le Professeur Pérez Serrano écrit : « Il ne faut pas oublier, cependant, qu'il s'agit d'un acte juridictionnel et que les motifs politiques doivent être absents de la décision ; sinon il n'y aurait pas place au Congrès pour les minorités. Pour cela, il est d'intérêt primordial de ne pas voir « souveraineté » dans ce qui est une simple application de règles préexistantes ».

L'opinion est assez répandue en France que le système de validation est à échanger contre un régime plus logique et théoriquement plus sûr. Les exemples ne manquent pas de pratiques différentes et qui semblent meilleures. C'est le jury spécial anglais, formé de deux juges de carrière, qui apprécient. C'est surtout l'institution spéciale des Constitutions de l'après-guerre : la Cour de Cassation polonaise, le Haut Tribunal Spécial en Grèce, le Tribunal électoral spécial en Tchécoslovaquie et la Cour de Justice Constitutionnelle autrichienne. Enfin, la Constitution de Weimar offre l'exemple d'un système mixte à savoir « une juridiction spéciale qui comprend avec des hommes du Reichstag, élus par lui, pour la durée de la législature, des membres du tribunal administratif d'Empire, nom-

més sur la proposition de la présidence de ce tribunal, par le Président du Reich. » (1).

On peut se demander pourquoi les Constituants espagnols, qui ont tant puisé dans les Constitutions modernes, et notamment dans la Constitution allemande, ne les ont pas suivies sur ce point. La chose eût été d'autant plus facile et pratique qu'ils organisaient un Tribunal de Garanties Constitutionnelles à qui, semble-t-il, la vérification devait revenir de droit. En effet, il n'est guère logique de refuser à ce Tribunal l'examen des pouvoirs des Députés, attendu qu'on lui confère la vérification de l'élection des commissaires chargés, d'accord avec les Cortès, de procéder à l'élection du Président de la République, commissaires élus au suffrage universel, égal, direct et secret, tout comme les députés et du même nombre qu'eux.

En ce qui concerne les députés, les Constituants auraient pu établir la distinction entre les élections non contestées, lesquelles eussent été vérifiées sans débat, et les élections contestées qui eussent été attribuées au Tribunal des Garanties Constitutionnelles. L'article 100 de l'Avant-Projet de la Commission juridique portait, parmi les objets de la compétence de ce Tribunal, « la validité des élections des Sénateurs et Députés aux Cortès ». Mais cette disposition disparut dans l'article 117 du Projet parlementaire, article qui fut transcrit, sauf quelques modifications, dans l'article 121 de la Constitution. Les Cortès Constituentes se conformaient ici à la tradition et c'est pourtant un des rares points sur lesquels il eût été logique de s'en écarter.

(1) Voir CHAVEGRIN, *op. cit.*

INVOLABILITE

Les Députés sont inviolables pour les votes et opinions qu'ils émettent dans l'exercice de leur charge (article 55).

C'est un privilège traditionnel en Espagne comme partout ailleurs. Nous le trouvons déjà mentionné dans les *Siete Partidas* (Ley 4 a, Tit. XVI, Part. 2 a) :

... todos esos deuen venir seguros, ellos e sus cosas e nenguno non se deue atreuer a matarlos, nin a ferirlos, nin a prenderlos, nin a deshonorarlos, nin a tomarles ninguna cosa de lo suyo por fuerza. E esta seguridad deuen auer deude el dia en que salieren de su casa, fasta que lleguen a ella... »

Le privilège touche à la fonction et a pour but de permettre en toute liberté le travail parlementaire. Mais s'il n'est pas une faveur faite à la personne elle-même, il s'attache à elle cependant et l'accompagne en dehors même de l'enceinte du Parlement, tant qu'elle est dans l'exercice de ses fonctions. Le député reste en outre sous l'autorité du règlement et soumis à la discipline parlementaire. A l'inviolabilité se rattache

L'IMMUNITE PARLEMENTAIRE

Les députés ne pourront être détenus qu'au cas de flagrant délit; communication devra être donnée immédiatement à la Chambre ou à la Députation permanente. Avant toute poursuite contre un député, le Tribunal devra en faire part au Congrès et sa supplique sera estimée refusée si, dans un délai de soixante jours, la Chambre n'a pas accusé réception. Toute détention ou poursuite sera sans effet si le Congrès ou la Députation permanente en décide ainsi. Le Congrès comme la Députation permanente pourront décider que le juge suspende toute poursuite jusqu'à l'expiration du man-

dat parlementaire du député objet de l'action judiciaire (article 56).

La Constitution de 1876 avait accordé aux parlementaires le privilège de juridiction devant le Tribunal Suprême; la Constitution de 1931 n'en parle pas.

REGLEMENT INTERIEUR

L'article 57 que nous avons étudié en partie, à propos de la vérification des pouvoirs, prévoit encore pour le Congrès la faculté « d'adopter son règlement de régime intérieur ». D. Nicolas Pérez Serrano dit, à propos de cet article: « Les Cortès, souverainement, établissent leur statut qui a une très grande importance, parce que de ses préceptes dépend l'établissement des lois, et parce que l'initiative parlementaire, par exemple, ou la publicité des sessions peuvent avoir ou non « réalité », selon la façon dont le Règlement prévoit leur déroulement; et, à plus forte raison, si le système est unicaméral. Il est évident que chaque Parlement étant souverain, la réglementation établie par le précédent ne l'oblige pas, bien qu'il soit d'usage de l'accepter ».

REUNION DES CORTES

Les Constituants se défiant de l'Exécutif et pour éviter des abus de sa part, ont établi dans l'article 58 que « les Cortès se réuniront sans nécessité de convocation le premier jour ouvrable des mois de février et octobre de chaque année et fonctionneront, au moins durant trois mois au cours de la première période, et deux pendant la seconde ». Les Cortès Constituantes ont préféré ce double délai de session au délai unique de quatre mois que prévoyait la Commission parlementaire.

C'est encore sous le joug de la défiance de l'Exécutif, et pour éviter le retour de la dictature, qu'a été adopté l'article 59, proposé par M. Alcala Zamora et où il est prévu que les Cortès dissoutes se réunissent de plein droit et recouvrent leur puissance comme pouvoir légitime de l'Etat, du moment où le Président n'a pas accompli dans le délai l'obligation de convoquer les électeurs à de nouvelles élections.

LA DEPUTATION PERMANENTE DES CORTES

La Constitution de 1931 a rénové le vieil organisme de la Députation permanente des Cortès, déjà inscrit dans la Constitution de Cadix et dans celle de 1854 (article 47), selon laquelle la Députation permanente devait veiller « à l'observation de la Constitution et à la sécurité individuelle » et devait convoquer les Cortès dans certains cas spécifiés.

L'article 62 du texte constitutionnel de 1931 établit que : « Le Congrès désignera dans son sein une Députation Permanente des Cortès, composée au maximum de vingt et un représentants des diverses fractions politiques, en proportion de leur force numérique ». Cette Députation aura pour Président celui du Congrès.

L'idée du rétablissement de cette institution revient à la Commission juridique. Dans le préambule à l'Avant-Projet, M. Ossorio exposait : « Recueillant des institutions étrangères qui eurent auparavant un très grand prestige et énormément de bien fondé dans notre Patrie, on établit la Commission permanente, composée de seize députés et huit sénateurs, que le Gouvernement devra consulter pour la publication des Décrets Lois et qui informera sur la détention et la poursuite des députés et sénateurs ».

Les Constitutions étrangères auxquelles fait allusion M. Ossorio sont : la Constitution allemande (art. 35), la Constitution autrichienne et la Constitution tchèque, auxquelles on peut encore ajouter celles du Mexique (art. 78) et de l'Uruguay (art. 52 à 56).

L'institution avait, en outre, des antécédents dans l'histoire constitutionnelle espagnole. Elle était inscrite, nous l'avons vue, dans la Constitution de Cadix et dans celle de 1854. On peut même remonter bien avant Cadix, loin au-delà de la période constitutionnelle. Du temps des Cortès monarchiques, il existait une Députation permanente qui fonctionnait dans les inter-règnes de l'une à l'autre assemblée. Elle n'existait pas en Castille, mais on la trouvait en Navarre et dans les Etats particuliers qui formèrent la Confédération catalano-aragonaise. Cette Députation veillait au maintien des Fueros et intervenait dans les questions économiques et administratives. Ce n'est donc pas une nouveauté, comme le dit M. Jimenez de Asua.

L'idée de l'Avant-Projet passa dans le Projet parlementaire, mais il dut y subir une grande transformation du fait de la suppression du Sénat. M. Jimenez de Asua, président de la Commission parlementaire, explique au demeurant que la Députation « n'est pas une Commission législative ; son rôle est de prolonger la fonction de contrôle (1) du Parlement ». Le texte du

(1) M. Jimenez de Asua emploie le mot « fiscalizadora » adjectif dérivé du verbe « fiscalizar ». Le mot « fiscalizar » peut avoir en espagnol des sens divers mais qui tous signifient en dernière analyse : demander des comptes, surveiller, contrôler. Ainsi : « fiscalizar » les actes d'une personne, c'est avoir le droit de lui demander compte du pourquoi de ses actes et de l'empêcher de faire certaines actions qui pourraient s'opposer à la volonté ou aux désirs de la personne qui « fiscaliza ».

Il est une autre acception plus stricte : soumettre à la surveillance de l'Etat l'accomplissement de certaines fonctions. Ce sens découle directement de la signification étymologique du mot. A Rome le mot

Projet passa dans l'article 62 du texte définitif, article que nous avons cité plus haut.

Deux choses sont à noter. La Constitution établit un maximum mais ne détermine pas le chiffre exact des membres de la Députation qui restera donc à l'appréciation du Parlement. Une autre remarque, très importante à faire, est que dans l'article 62 les partis politiques sont reconnus comme « organes ou instruments constitutionnels ». Ils n'ont plus seulement une existence officieuse, mais, dès lors, entièrement officielle. Nous trouvons ici la consolidation du principe, selon lequel la Commission parlementaire chargée du Projet avait été établie, à savoir moyennant une représentation proportionnelle des divers partis composant les Cortès.

Quelles seront la compétence et les fonctions de la Commission permanente? « Elle entendra, dit l'article 62:

» 1° Des cas de suspension des garanties constitutionnelles prévus à l'article 42; 2° des cas auxquels se réfère l'article 80, relativement aux décrets-lois; 3° de ce qui concerne la détention et la poursuite des Députés; 4° des autres matières dans lesquelles le Règlement de la Chambre lui donnera attribution ».

Il faut bien remarquer que la Députation permanente ne peut agir qu'en remplacement des Cortès et sous leur autorité; en effet:

« *fiscus-ci* » désignant la corbeille pour puiser les olives à mettre au pressoir servit à déterminer la caisse pour l'argent, puis par extension les personnes chargées de lever les impôts et tributs auxquels avaient droit les Empereurs. Ces personnes s'appellent encore sous la monarchie wisigothique « *actores fiscalium patrimoniorum* ». Dans les *Siete Partidas* du Roi Sage, « *Patronus fisci* » désigne la personne désignée pour défendre et « raisonner en justice » les droits qui appartiennent au Conseil du Roy. C'est de là qu'est venue l'institution du « Ministère Fiscal » (équivalent au Ministère public en France). Et aujourd'hui, le mot employé dans son sens réel le plus strict s'applique à tout ce qui signifie action ou patrimoine de l'Etat.

«1° L'article 42 établit que « si les Cortès sont réunies, elles se prononceront sur la suspension décidée par le Gouvernement. Si elles ne sont pas réunies, le Gouvernement devra les convoquer à cette fin dans le délai maximum de huit jours. A défaut de convocation, elles se réuniront automatiquement le neuvième jour... Si les Cortès sont dissoutes, le Gouvernement rendra compte immédiatement à la Députation permanente, établie par l'article 62, qui statuera avec les mêmes pouvoirs que les Cortès ».

2° En ce qui concerne les Décrets-Lois prévus à l'article 80, la compétence de la Députation permanente est plus grande, car elle agit au cas où les Cortès sont « non siégeantes », tandis que dans le cas précédent il fallait qu'elles fussent dissoutes. Mais ici encore elle n'est qu'un remplaçant : « Quand le Congrès ne sera pas réuni, le Président, sur la proposition et sur l'avis unanime du Gouvernement, et avec l'approbation des deux tiers de la Députation permanente, pourra statuer par décret sur les matières réservées à la compétence des Cortès, dans les cas exceptionnels qui requièrent une décision urgente, ou quand l'exige la défense de la République. Les décrets ainsi faits n'auront qu'un caractère provisoire, et ils ne seront en vigueur que tant que la Chambre n'aura pas statué ou légiféré sur la question ».

Pour les 3° et 4°, le principe est le même.

Ainsi, la Commission permanente qui, par sa constitution, doit être le reflet exact de la pensée du Parlement, n'est que le mandataire de celui-ci. Elle devra, dans chaque cas particulier, agir exactement comme l'eût fait le Parlement lui-même. Ceci est noté tout particulièrement dans l'article 56, relatif à la poursuite et à la détention des députés : « La détention sera communiquée immédiatement à la Chambre ou à la Députa-

tion permanente... Toute détention ou procès d'un député restera sans effet quand ainsi en décidera le Congrès, s'il est réuni, ou la Députation permanente quand les sessions seront suspendues ou la Chambre dissoute ». Mais « les décisions de la Députation permanente se trouveront révoquées si le Congrès, une fois réuni, ne les ratifie pas expressément dans une de ses vingt premières séances ».

Il semble que cette institution soit appelée à jouer un rôle important et de grand intérêt, assurant la continuité de la pensée du Parlement entre les sessions et le remplaçant en face de l'Exécutif dans le cas de dissolution.

La Députation permanente agira-t-elle aussi dans le cas où le mandat parlementaire étant achevé, la nouvelle Chambre n'est pas encore élue ou entrée en fonction? La négative est évidente en ce qui concerne l'article 56, car ses décisions n'auraient guère raison d'être au sujet de la poursuite des députés sortants. Et quant à sa compétence en ce qui touche aux actes de gouvernement, ses décisions risquent évidemment d'être éphémères si les nouvelles élections donnent une majorité différente.

CHAPITRE III

La compétence législative des Cortès

Les articles 51, 61 et 66

Initiative. — Discussion. — Promulgation des lois

Les Cortès, assemblée unique, élue directement par le peuple, gagnent dans la Constitution de 1931, une situation prépondérante et recueillent des pouvoirs auxquels il n'existe à peu près pas de contrepoids; et on peut dire qu'en fait la Constitution espagnole est susceptible d'engendrer une véritable « dictature parlementaire ».

C'est évidemment dans le domaine législatif que la toute puissance des Cortès apparaît en premier lieu et avec le plus de valeur.

« La puissance législative, dit l'article 51, réside dans le peuple qui l'exerce par l'intermédiaire des Cortès ou Congrès des Députés ». Ainsi, le peuple est le détenteur du pouvoir, comme l'affirmait déjà l'article premier, disant que les pouvoirs de tous les organes de la République émanent du peuple. Celui-ci, dans le cours normal des choses, se sert d'un intermédiaire, les Cortès, mandataire unique.

On peut noter la carence dans l'article 51 d'une allusion à l'exercice direct du pouvoir par le peuple. En effet, à la lecture de cet article, il semble que les Cortès seules aient le droit d'exercice. Il n'en est pourtant

pas ainsi, au moins selon le texte constitutionnel. On a l'impression que les Cortès Constituentes ont voulu aller progressivement dans l'énumération des divers agents du pouvoir législatif. L'article 61 établit que « le Gouvernement et le Congrès des Députés ont l'initiative des lois ». Et c'est seulement dans l'article 66 que nous trouvons que le peuple pourra soumettre à sa propre décision, au moyen du referendum, les lois votées par les Cortès, et, usant du droit d'initiative, présenter aux Cortès une proposition de loi.

Ainsi, nous apercevons comme détenteurs du pouvoir : le peuple puis les Cortès et le Gouvernement, à qui il donne délégation.

Tels sont les principes. Mais si l'on va plus profondément dans le mécanisme de la Constitution, il semble qu'il n'y ait en réalité qu'une source de lois, à savoir la décision des Cortès.

INITIATIVE DES LOIS

Elle est confiée aux Cortès et au Gouvernement par l'article 60 et le droit en est reconnu au peuple dans l'alinéa 3 de l'article 66.

Nous n'insistons pas sur le droit d'initiative des Cortès elles-mêmes, qui peuvent aborder tous les sujets — sauf une restriction qui touche aux lois financières — et dans toutes les conditions. Le plus intéressant est d'étudier le pouvoir d'initiative des autres agents.

Pour ce qui est du gouvernement, l'article 90 établit tout d'abord qu'il appartient « au Conseil des Ministres principalement d'élaborer les projet de lois qui seront soumis au Parlement ». C'est une simple préparation sans grand intérêt.

Beaucoup plus intéressant est l'article 61, au sujet de la délégation du pouvoir législatif : « Le Congrès pourra

autoriser le Gouvernement à légiférer par décret, pris en Conseil des Ministres, sur les matières réservées à la compétence du Pouvoir législatif ». La Constitution reconnaît là aux Cortès un droit fort discutable et qui constitue en tout cas une manifestation évidente de leur omnipotence.

Par l'exercice de l'article 61, le Président de la République et le peuple lui-même pourront être frustrés de leurs droits respectifs.

Le Congrès craint-il le veto du Président? Il a un moyen plus rapide que le double vote et plus simple que la déclaration d'urgence, c'est la délégation du pouvoir au Gouvernement, émané de lui et instrument de ses volontés. Si le Président de la République ne veut pas assister passivement à un habile escamotage de ses droits, il devra alors, ou bien se mettre en opposition avec ses ministres, ou bien dissoudre le Congrès.

L'Assemblée veut-elle éviter que le peuple, usant du referendum, attaque l'institution qu'elle désire établir? Elle fera prendre un décret pour arriver à ses fins, et comme l'article 66 ne reconnaît le referendum que contre les lois et non contre les décrets, les électeurs devront, pour remédier à la duperie, attaquer, par une complication inouïe, la loi prévoyant la délégation, loi qui, d'ailleurs, risque de passer inaperçue et qui, en outre, aura des effets au moins partiels.

Et ne croyons pas que la délégation fasse acquérir au Gouvernement un excédent de pouvoirs. « Ces autorisations, dit l'article 61, ne pourront avoir un caractère général, et les décrets dictés en vertu de ces autorisations se modèleront strictement sur les bases établies par le Congrès pour chaque matière concrète »; et les Cortès ainsi protégées contre elles-mêmes pourront réclamer la connaissance des décrets ainsi dictés, pour juger de leur adaptation aux bases par elles établies.

Une seule mesure de garantie contre le Parlement : « Dans aucun cas ne pourra être autorisée, sous cette forme, une augmentation quelconque de dépenses ».

Il est un autre cas où l'Exécutif peut intervenir dans le domaine législatif, mais ici, encore, de façon très restreinte. Selon l'article 80, lorsque le Congrès ne se trouve pas réuni, le Président peut, sur la proposition et avec l'accord unanime du Gouvernement, statuer par décret sur les matières réservées à la compétence des Cortès. Mais les restrictions sont très nombreuses.

D'abord, il ne s'agit évidemment, comme le dit l'article, que d'un pouvoir réglementaire. Il faut noter, en second lieu, que c'est là un des cas les plus certains où puisse être engagée la responsabilité des ministres et du Président lui-même. En troisième lieu, le texte constitutionnel établit une série de conditions très limitatives : 1° il faut l'approbation des deux tiers de la Députation permanente ; or, nous savons que cette Députation est élue au sein de l'Assemblée et composée proportionnellement, selon la force des partis représentés ; elle est donc, par construction même, le reflet de la pensée des Cortès, et il y a lieu de croire que son autorisation ne sera jamais donnée à un gouvernement dont les Cortès se défieraient, si peu que ce fut (1) ; — 2° l'initiative prévue à l'article 80 ne s'entend que dans « les cas exceptionnels qui requièrent décision urgente, ou quand le demande la défense de la République ; — 3° les décrets ainsi édictés n'auront qu'un caractère provisoire et ne resteront en vigueur que tant que le Congrès tardera à statuer ou légiférer sur la matière. Ces deux derniers points montrent que les Cortès gardent toute

(1) Il semble d'après les travaux parlementaires que la Députation permanente ne peut pas intervenir pour un assentiment en bloc, mais doit approuver le texte même des Décrets-lois.

liberté d'examen et de décision au sujet des mesures prises.

La Constitution espagnole, dans son article 66, fait une place au régime semi-direct: « Le peuple pourra lui-même, exerçant le droit d'initiative, présenter aux Cortès une proposition de loi chaque fois que le demanderont les 15 % au moins des électeurs ». Cet article, qui prévoit aussi le referendum, comme nous le verrons plus loin, n'avait d'antécédent ni dans l'Avant-Projet de la Commission juridique, ni dans le Projet parlementaire. Il fut inclus dans le texte constitutionnel, à la suite d'une proposition de M. Castrillo. Il fut soutenu par les radicaux et les radicaux-socialistes, tandis qu'il ne plut nullement aux socialistes. « Je n'ai pas à dissimuler mon antipathie, écrit M. Jimenez de Asua, pour ces formes de démocratie directe qui ont donné naissance au repentir dans tous les pays où on les a établies ».

En adoptant ces institutions, l'Espagne suivait la marche commune des constitutions d'après-guerre: Allemagne, Autriche, Tchécoslovaquie, Hongrie, Etats baltes, Irlande et Grèce.

On peut noter que le chiffre nécessaire des électeurs requérants est supérieur à celui prévu par la Constitution de Weimar, qui fut l'exemple le plus important. La Constitution allemande établit, en effet, le 1/10 tandis qu'en Espagne il faut les 15 % des électeurs, au moins, pour que soit exercé le droit d'initiative.

DISCUSSION

Il suffit de noter que le Président du Conseil et les Ministres ont voix au Congrès même s'ils ne sont pas députés et que, d'autre part, ils ne peuvent excuser leur absence à la Chambre lorsqu'ils sont pas elle requis de se présenter.

PROMULGATION DE LA LOI

« Le Président, dit l'article 83, promulguera les lois sanctionnées par le Congrès, dans le délai de quinze jours, comptés depuis le jour où la sanction lui aura été officiellement communiquée ».

Deux institutions sont établies en contrepoids de cette règle: le veto du Président de la République, le referendum facultatif ou veto populaire.

Avant de promulguer les lois non déclarées urgentes, le Président peut demander au Congrès, par un message motivé, qu'elles soient soumises à une nouvelle délibération. Ainsi, dans le délai de quinze jours, le Président peut-il utiliser son droit de veto. Mais ce veto est suspensif et non absolu. Si les lois sont à nouveau approuvées par une majorité des deux tiers des votants, le Président est obligé de les promulguer. En outre, les Cortès ont un moyen très simple d'éviter le veto, c'est la déclaration d'urgence. L'alinéa 2 de l'article 83 établit, en effet, que si la loi est déclarée urgente par les deux tiers des votes émis par le Congrès, le Président devra procéder immédiatement à la promulgation.

Ainsi, outre l'échappatoire que nous avons notée et qui réside dans le pouvoir qu'ont les Cortès de déléguer leur pouvoir au Gouvernement, il suffira, soit pour éviter le veto, soit pour le faire tomber, que la loi obtienne les deux tiers des votes émis. Ce chiffre paraîtra relativement faible si nous reprenons l'exemple de M. Pérez Serrano: en admettant à 466 le nombre des députés en exercice de la charge, le quorum indispensable pour approuver la loi sera de 234 et la majorité nécessaire, soit pour invalider le veto, soit pour accorder l'urgence, se réduit à 156.

Quant au referendum, c'est un remède tout théorique aux écarts possibles de la Chambre unique. Le chiffre

prévu pour son exercice est le 15 % du Corps électoral. Il apparaît tout de suite que c'est là un chiffre très fort, notamment si on le compare à celui de la Constitution de Weimar, 1/20, qui déjà s'est avéré trop élevé. En outre, le domaine du referendum est très réduit. Ainsi il ne peut s'appliquer aux lois complémentaires de la Constitution, à la différence du régime de la Suisse, où le referendum porte de façon obligatoire sur la Constitution elle-même; de même sont soustraits au referendum: les lois de ratification de Conventions internationales, les lois de finances et, ce qui est beaucoup plus étrange et inattendu, les Statuts régionaux. Enfin, la question suivante vient à l'esprit: puisqu'il n'y a pas de referendum possible contre les lois de finances, les Cortès ne peuvent-elles y insérer une loi ordinaire?

CHAPITRE IV

Le contrôle de l'Exécutif par les Cortès

I. Le Président de la République: son élection, ses pouvoirs, sa responsabilité pénale, sa destitution. — II. Le Gouvernement.

Tout-puissant, le Congrès l'est encore dans le domaine exécutif, comme nous allons le voir en envisageant successivement dans la constitution la situation du Président de la République, puis celle du Gouvernement.

I. — LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

Son élection

Dans l'introduction à son ouvrage sur l'évolution du texte constitutionnel, M. Jimenez de Asua écrit: « Le système constitutionnel, tel qu'il est depuis le vote des Cortès, a des pièces d'une étrange facture, ainsi les délégués qui sont désignés pour élire le Président, en concours avec le Parlement. L'intervention de celui-ci dans l'élection du chef de l'Etat, place ce dernier sous l'empire de la Chambre unique. Le Président fort, que nous avons imaginé, se trouve ainsi réduit au magistrat le plus débile parmi tous ceux qui, dans le monde, régissent aujourd'hui les destins des peuples ». Dès son élection, par son élection même, le Président de la République est un instrument des Cortès.

La Commission juridique ayant adopté le système bicaméral avait établi que le Président serait élu par le Congrès et le Sénat, réunis en Assemblée, car, expliquait-elle par la voix de son président, D. Angel Ossorio, « le suffrage universel n'est pas adéquat pour discerner des capacités dans lesquelles entrent pour beaucoup des conditions d'histoire, de caractère, d'opportunité et même de vigueur physique, que le peuple ne peut apprécier ». La Commission juridique se ralliait au système français de 1875, tout comme les Constituants polonais qui édictaient, dans l'article 39 de la Constitution de 1921 : « Le Président de la République est élu pour une durée de sept ans, à la majorité absolue des voix, par la Diète et le Sénat, réunis en Assemblée Nationale ».

En revanche, la motion Huici, relative au Titre V et faisant suite à l'amendement supprimant le Sénat, prétendait fortifier la Présidence de la République, et, dans ce but, prévoyait pour l'élection du Président, une Assemblée constituée par le Congrès des Députés et par trois représentants des Municipalités de chaque province, désignés huit jours avant l'élection du Président, par une réunion d'Alcades, célébrée dans les capitales des provinces.

Une autre proposition, signée par MM. Alcalá Zamora et Castrillo, tendait à ce que le Président de la République fut élu au suffrage universel, direct et secret.

La Commission parlementaire hésita entre le Président faible et de pur apparat qu'elle voyait en France, et le Président fort de la Constitution de Weimar. Elle cherchait l'équilibre entre le Parlement et le Président : elle crut le trouver en plaçant celui-ci entre le Chef d'Etat français et le Chef d'Etat allemand. Le Président était pratiquement dans l'impossibilité de dissoudre le Congrès et s'il pouvait contre celui-ci faire appel

au peuple, c'était en jouant sa charge, d'où une certaine soumission au Parlement, soumission accentuée du fait que le Projet consacrait l'unicaméralisme. Pour parer à cette débilité, la Commission parlementaire, imitant le système de Weimar et se ralliant au vœu Zamora, avait établi l'élection au suffrage universel. Cette élection devait donner au Chef d'Etat de l'envergure en faisant de lui un représentant direct de la volonté populaire.

Lorsque le Projet vint aux Cortès, celles-ci acceptèrent l'unicaméralisme, mais, effrayées par le danger que l'élection directe du Président ferait courir au pays des « pronunciamientos », elles la rejetèrent.

Elles n'acceptèrent pas non plus la motion Huici mais se rallièrent à un compromis dont les effets risquent de n'être pas très brillants. L'élection directe au suffrage universel aurait donné trop de force au Chef de l'Etat, l'élection par la Chambre unique l'aurait réduit à une trop grande faiblesse. Alors naquit l'article 68 : « Le Président de la République sera élu conjointement par les Cortès et un nombre de délégués égal à celui des Députés. Les délégués seront élus au suffrage universel, égal, direct et secret, conformément à la procédure fixée par la loi.

Au Tribunal des Garanties Constitutionnelles appartient l'examen et l'approbation des pouvoirs des délégués ». Cet article fut adopté sur la proposition de MM. Alomar et Gomez San José, par 150 oui contre 130 non. Il fut donc approuvé à une assez faible majorité et il semble qu'il n'ait pas gagné depuis beaucoup d'avis favorables.

Et nous voyons des unicaméralistes ardents regretter à la suite d'une telle institution, la disparition de la seconde Chambre. M. Jimenez de Asua écrit : « J'estime absolument absurde ce procédé. Si le plébiscite

paraissait téméraire, on devait recourir à un système d'élection au second degré, par des délégués, comme aux Etats-Unis et en Argentine; mais on ne devait pas mêler la Chambre à un tel rôle électoral. Le Président devient ainsi le sujet des Cortès. J'aurais préféré, dans un cas pareil, construire une seconde Chambre corporative qui, avec le Congrès, élirait le Président; et au lieu de reconnaître à la Magistrature suprême le droit de veto suspensif, j'aurais préféré confier ce droit à la seconde Chambre ».

L'idée de l'élection au second degré par des délégués du peuple, comme aux Etats-Unis et en Argentine, fut suggérée aux Cortès par D. José Ortega y Gasset qui, d'une part, se défiait du plébiscite — car lorsqu'on en use trop fréquemment, « sur les dalles de marbre on entend bientôt les sandales de César qui s'avance » — et jugeait par ailleurs que les Députés ne devaient pas s'occuper de cette élection.

Le système qu'ont adopté les Cortès Constituentes ne va pas sans inconvénient. De deux choses l'une : ou bien les commissaires l'emporteront et alors le Congrès verra son autorité diminuer, les dernières élections traduisant le changement de l'opinion publique; ou bien le Congrès lui-même l'emportera, mais le Président sera alors son instrument et non plus le guide du peuple.

La soumission du Président de la République au Congrès des Députés se manifeste dans le serment que prête le Chef de l'Etat et surtout dans la réponse qui lui est faite. « Le Président de la République, dit l'article 72, promettra devant les Cortès, solennellement réunies, fidélité à la République et à la Constitution ». Cet article n'a reçu qu'une application, lors de l'élection de M. Alcala Zamora : « Je promets solennellement, dit M. Alcala Zamora, sur mon honneur, devant les Cortès Constituentes, organe de la souveraineté

nationale, de servir fidèlement la République, de garder et de faire exécuter la Constitution, d'observer les lois et de consacrer mon activité de Chef de l'Etat au service de la Justice et de l'Espagne ». Et le Président des Cortès répondit: « Au nom des Cortès Constituentes qui vous ont élu, et maintenant vous donnent investiture... »

POUVOIRS DU PRESIDENT

Il n'est pas de notre sujet d'en donner le détail; qu'il nous suffise de dire qu'ils sont assez réduits en nombre, notamment dans le domaine des traités. Les traités de caractère politique, les traités de commerce, ceux qui comportent une charge pour les finances publiques ou pour les citoyens espagnols individuellement, et, en général, tous ceux qui exigent pour leur exécution des mesures d'ordre législatif, n'obligeront la Nation que s'ils ont été approuvés par les Cortès (article 76).

En outre, les actes et mandats du Président seront nuls et sans force obligatoire s'ils ne sont contresignés par un ministre, et les ministres qui contresignent les actes ou mandats du Président de la République assument la pleine responsabilité politique et civile et participent à la responsabilité pénale qui peut dériver de ces actes.

RESPONSABILITE PENALE DU PRESIDENT

Le Président de la République est pénalement responsable de l'infraction délictueuse à ses obligations constitutionnelles. L'accusation est faite par le Congrès qui en prend la décision, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, et portée devant le Tribunal des Garanties Constitutionnelles. Celui-ci, qui acquiert par là une très haute compétence, décidera s'il admet

l'accusation ou non. Sa décision tranchera le conflit : dans l'affirmative, le Président est destitué *ipso facto* et on procède à une nouvelle élection ; mais si l'accusation n'est pas admise, la charge en retombera sur le Congrès qui sera lui-même dissous.

M. Cornide exprimait l'opinion que les ministres devaient supporter la responsabilité, mais non le Président. Au nom de la Commission parlementaire, M. Jimenez de Asua répondit que le Président d'une République devait être pénalement responsable et qu'il était inadmissible de voir dans les Chefs d'Etat des êtres inviolables.

LES CONFLITS DE POUVOIRS ET LA DESTITUTION DU PRESIDENT

La Constitution établit au profit du Président de la République le double pouvoir de suspendre et de dissoudre les Cortès, mais elle met à ce pouvoir des restrictions et une lourde contre-partie.

« Le Président, dit l'article 81, pourra suspendre les sessions ordinaires du Congrès au cours de chaque législature, mais seulement pendant un mois durant la première période et quinze jours durant la seconde, et toujours en laissant s'accomplir ce que prescrit l'article 58 ».

Le droit de suspendre a donc une double limitation : limitation du délai de suspension, pour éviter les abus du pouvoir de l'Exécutif, et limitation apportée par les prescriptions de l'article 58, article qui prévoit que les Cortès se réuniront sans nécessité de convocation le premier jour ouvrable des mois de février et octobre de chaque année, et fonctionneront, pour le moins, durant trois mois au cours de la première période et deux au cours de la seconde. Cette disposition a pour but d'assu-

rer un travail parlementaire sérieux; le Président ne pourra user de la suspension que de façon très momentanée et ne pourra aucunement réduire la durée des périodes de session. Mais pour si réduite qu'elle soit, la suspension pourra cependant présenter cet avantage de faciliter le retour au calme d'une Chambre surexcitée.

Le Président usera-t-il de la dissolution si la suspension ne suffit pas? Il en a le droit, d'après le même article 81: « Le Président pourra dissoudre les Cortès jusqu'au maximum de deux fois durant son mandat ».

Mais ce droit est soumis en premier lieu à de rigoureuses conditions. La dissolution ne peut se faire que par décret motivé, et le décret doit être accompagné de la convocation à de nouvelles élections dans un délai maximum de soixante jours: cette mesure, établie par défiance de l'Exécutif, trouve un texte complémentaire dans l'article 59: « Les Cortès dissoutes se réunissent de plein droit et recouvrent leur puissance comme pouvoir légitime de l'Etat, du moment où le Président n'aurait pas accompli, dans le délai, l'obligation de convoquer à de nouvelles élections ».

En outre, dans le cas de seconde dissolution, le premier acte des nouvelles Cortès est d'examiner la nécessité du décret de dissolution des Cortès antérieures, et de se prononcer sur cette nécessité. Le vote défavorable de la majorité absolue entraîne destitution du Président. Le peuple intervient ici par l'intermédiaire des nouvelles Cortès et donc de manière très indirecte: c'est une demi-mesure peu logique. Le Projet de la Commission parlementaire édictait que le Président élu par le peuple pourrait obtenir du peuple la dissolution du Parlement. Il risquerait lui-même de perdre sa charge, car si le plébiscite était négatif, il se trouvait destitué. Mais M. Ruiz Funes fit remarquer que si l'élection directe était périlleuse, il était aussi périlleux

que le Chef d'Etat pût dissoudre le Parlement sans limitation. On admit alors la dissolution avec les limites que nous avons indiquées.

D. Nicolàs Pérez Serrano, qui a étudié minutieusement cette institution, fait remarquer que les Constituants, au lieu de s'inspirer de l'exemple de l'Angleterre ou d'affronter franchement les périls du régime français, ont cherché une solution intermédiaire peu heureuse. Ce qui paraît surtout déplacé et illogique, c'est le chiffre inextensible des deux dissolutions, car il pourra arriver qu'un Président n'ait aucune nécessité de dissoudre deux chambres ni une seule, et qu'un autre, en revanche, ait à en dissoudre trois. Et c'est contre le chiffre établi que s'élevait la Señorita Campoamor, invoquant le risque d'une dictature parlementaire, au cas où le Président aurait déjà dissous deux Chambres. L'institution est trop rigoureuse pour que le Président ne profite pas des facilités qu'il a d'en éviter l'application. S'il a conscience de sa mission et de sa responsabilité, s'il juge la dissolution nécessaire et ne peut y procéder, il renoncera à son mandat pour qu'un autre réalise ce qu'il ne peut lui-même accomplir; mais il y a de fortes chances pour que la Chambre, devant le péril qui la menace, fasse tous ses efforts pour avoir un Président docile.

En outre, si le Président est sûr de sa popularité, il n'a qu'à provoquer sa destitution, selon l'article 82, que nous étudierons bientôt, et le mécanisme jouera contre les Cortès. Ou encore, s'il est certain de son influence sur le Tribunal des Garanties Constitutionnelles, qu'il provoque une accusation, selon l'article 85, où est prévu le cas de responsabilité pénale du Président, et le refus du Tribunal de retenir l'accusation entraînera la dissolution du Congrès.

Enfin, « a-t-on tenu compte, écrit M. Pérez Serrano, de la difficulté pour le Président de dissoudre la Chambre s'il a besoin pour cela du contre-seing d'un ministre né de celle-ci? ou bien n'est-il pas besoin du contre-seing ministériel? et n'assisterons-nous pas à une course entre la Chambre et le Gouvernement, chacun désirant agir le premier, celle-là pour terrasser celui-ci, le Cabinet pour tuer le Parlement? »

L'exercice des pouvoirs du Président contre les Cortès n'est donc pas dépourvu de difficulté. Il s'accompagne, par ailleurs, d'une importante contre-partie, le droit pour les Cortès de destituer le Président. L'initiative de la destitution sera prise aux trois cinquièmes des membres qui composent le Congrès, et, à partir de ce moment, le Président ne pourra plus exercer ses fonctions. Ce n'est plus le Tribunal des Garanties qui tranche le différend.

Nous avons déjà noté la grande influence exercée par la Constitution de Weimar sur l'esprit des membres de la Commission parlementaire, notamment de M. Jimenez de Asua. Cette influence s'est encore fait sentir en ce qui touche à la destitution du Président. Selon la Constitution allemande, la demande de déposition, adressée au peuple, ne peut être faite que s'il y a eu résolution prise par le Reichstag à la majorité des deux tiers. Le vote du Reichstag entraîne la suspension immédiate du Président. Celui-ci, cependant, ne peut être déposé que par le peuple. Et si le peuple le maintient à la présidence, l'Assemblée se trouve dissoute de droit. Or, le Projet parlementaire établissait, dans son article 81, que le Président pouvait être destitué sur la proposition du Parlement, par décision populaire; la décision du Parlement requérait une majorité des deux tiers; si le peuple votait contre la destitution, le Parlement serait dissous.

Mais les Cortès Constituentes n'ont pas accepté l'article 81 du Projet et ont remis l'arbitrage des conflits de pouvoirs à la même Assemblée qui est chargée d'élire le Président: « Le Président pourra être destitué avant l'expiration de son mandat. L'initiative de la destitution sera prise par une proposition des trois cinquièmes des membres qui composent le Congrès, et, dès cet instant, le Président ne pourra plus exercer ses fonctions. Dans le délai de huit jours, il sera procédé à une convocation pour l'élection de délégués dans la forme prescrite pour l'élection du Président. Les délégués réunis avec les Cortès décideront, à la majorité absolue, au sujet de la proposition de celles-ci. Si l'Assemblée vote contre la destitution, le Congrès se trouvera dissous. Dans le cas contraire, cette même Assemblée élira le nouveau Président ».

Ce système est bien étrange et on peut se demander s'il était besoin de se torturer l'esprit pour aboutir à la consécration d'une telle comédie: les Cortès ayant pris la décision de destituer le Président et composant pour moitié le jury qui statuera sur cette décision.

Il est probable qu'aucun Président ne s'opposera à l'omnipotence des Cortès, sauf s'il est sûr que le pays est avec lui. Car, dans le cas contraire, elles auraient tôt fait de se débarrasser de lui. Le Chef d'Etat espagnol est soumis au Parlement sans espoir d'être appuyé par une Chambre modératrice.

II. — LE GOUVERNEMENT

Nous arrivons à l'étude des rapports du Congrès avec l'autre pièce du double organisme exécutif, avec le Gouvernement.

Le Président de la République nomme et révoque librement le Président du Conseil et les Ministres, sur

la proposition du Président du Conseil. Mais il devra les révoquer nécessairement au cas où les Cortès leur refusent leur confiance de façon explicite. La Constitution réserve un titre entier, le Titre VI, au Gouvernement « constitué, dit l'article 86, par le Président du Conseil et les Ministres ». C'est la consécration officielle, constitutionnelle, du Président du Conseil; c'est aussi la consécration de ce qu'il personnifie la politique, « le Président du Conseil des Ministres dirige et représente la politique générale du Gouvernement ».

Les membres du Gouvernement ont pour rôle de diriger et gérer les services publics assignés aux différents Départements ministériels — élaborer les projets de loi à soumettre au Parlement — dicter les décrets — exercer la puissance réglementaire et délibérer sur tous les sujets d'intérêt public. Le texte est bref et vague, mais qu'importait qu'il fut ou non explicite! Les Ministres, sous la direction du Président du Conseil remplissent en fait les fonctions du Président de la République qui ne peut agir sans leur contre-seing. Ce contre-seing entraîne la responsabilité du Gouvernement devant les Cortès et l'article 73 impose au Président le renvoi du Gouvernement qui a déplu au Parlement. Cette obligation est encore insérée dans les articles 64 et 91.

L'article 64 contient une réglementation détaillée du vote de censure et énonce de façon nette dans quelles conditions le Gouvernement sera « obligé » de se démettre: « Le Congrès pourra émettre un vote de censure contre le Gouvernement ou un de ses Ministres. Tout vote de censure devra être proposé en forme motivée et par écrit, avec les signatures de cinquantes députés en possession de la charge. Cette proposition devra être communiquée à tous les députés et ne pourra être discutée ni votée jusque passés cinq jours après sa présentation.

Le Gouvernement ni le Ministre ne sera pas considéré comme obligé à démissionner quand le vote de censure ne sera pas approuvé par la majorité absolue des députés qui constituent la Chambre.

Les mêmes garanties seront observées à l'égard de toute autre proposition qui impliquerait indirectement un vote de censure ».

Il semble que les Constituants, inquiets de l'empire que pourrait prendre la Chambre unique sur le Gouvernement, aient voulu limiter l'exercice du vote de censure en le confinant dans une stricte réglementation. Il faut pourtant noter que l'avant-dernier paragraphe relatif à la majorité nécessaire ne détermine que le cas où le Cabinet devra nécessairement se retirer. Mais il reste que dans bien des cas où il n'y aura pas « majorité absolue des Députés qui constituent la Chambre », le Cabinet se trouvera en si mauvaise posture qu'il n'aura rien de mieux à faire que de démissionner. Et, d'ailleurs, dans la pratique de la vie politique espagnole, depuis la Constitution de 1931, les crises ministérielles ont déjà été très nombreuses.

La Constitution prévoit encore la responsabilité politique : les membres du Conseil répondent devant le Congrès : solidairement de la politique du Gouvernement et individuellement de leur propre gestion ministérielle (article 91).

Enfin, le Président du Conseil et les Ministres sont, aussi, individuellement responsables, dans l'ordre civil et pénal, de leurs infractions à la Constitution et aux lois (article 92). En cas de délit, l'article établit un privilège de juridiction. Le Congrès exercera l'accusation devant le Tribunal des Garanties Constitutionnelles, devenu ainsi le jury de jugement à la place de la défunte Chambre-Haute.

Les ministres sont donc responsables politiquement — collectivement et individuellement — civilement et pénalement; cela n'a rien de surprenant. Mais, ce qui est plus étrange, c'est la responsabilité du Président de la République. Cette responsabilité fait double emploi avec celle des ministres qui sont, en fait, les véritables détenteurs du pouvoir exécutif, et on peut se demander si les Constituants n'auraient pas mieux fait de créer un Chef d'Etat irresponsable. A moins que cette responsabilité ne soit destinée à donner plus de valeur aux rares droits et pouvoirs qui lui appartiennent en face des Cortès toutes puissantes.

CONCLUSION

Au terme de cette brève étude, une conclusion s'impose; et cependant, conclure est bien la tâche la plus ardue en ce qui concerne les affaires d'Espagne et particulièrement la Constitution.

C'est qu'au-dessus du problème d'adaptation à la vie républicaine, bien d'autres problèmes se superposent, dont les plus importants sont la tendance séparatiste de certaines régions et la crise économique générale. Enfin, il ne faut pas oublier la question religieuse. Sur ces divers terrains, les partis politiques se sont heurtés et leurs luttes ont été d'autant plus âpres que l'Etat est dépourvu de pouvoir modérateur, le seul pouvoir modérateur possible étant le Président de la République qui a en fait peu de pouvoirs.

Depuis la proclamation de la République, les affaires d'Espagne ne se sont pas arrangées, bien au contraire. Il faut, en premier lieu, accuser la République espagnole qui n'a pas été ce que beaucoup de ses partisans voulaient qu'elle fût. Presque tous les républicains modérés ont été déçus par l'organisation constitutionnelle établie en presque totalité par les seuls groupes de gauche et aboutissant au pouvoir exagéré des Cortès, où les socialistes allaient mener la danse. Et, par delà la République espagnole, il faut chercher la responsabilité des mésaventures de l'Espagne, chez les socialistes. Sur eux retombe la faute d'avoir amené la péninsule à ce triste état de choses où elle se trouve. Au-delà des Pyrénées, comme en deçà, les socialistes ont tendance à confondre le bien du pays et du peuple avec leur pro-

pre bien-être et le problème social se réduit pour eux à cet axiome : « Moi d'abord et enfin mes amis ». Qu'importe la baisse de la peseta ! qu'importe l'extension de la misère ! Le peuple se révolte ? « tirez au ventre ».

Arrivés au pouvoir, les socialistes et leurs alliés, parmi lesquels surtout le groupe Azana, ne pensèrent qu'à une chose, s'y maintenir. Ce fut alors le beau temps de la bureaucratie, où les meilleures places s'attribuaient aux plus fidèles dont l'attachement s'affirmait moyennant de très appréciables honoraires.

Le ministère Azaña, soutenu aux Cortès par une indéfectible majorité, apercevait devant lui une longue vie, au cours de laquelle la question agraire ne serait peut-être pas résolue, mais où, certainement, on s'amuserait bien aux dépens des religieux en particulier et de tout le peuple en général. Il y avait bien quelques ennuis à redouter des anarcho-syndicalistes d'une part et, d'autre part des partis modérés, mais si l'on a le pouvoir c'est pour en profiter, et pourvu que le Président de la République voulut bien rester tranquille... Or, l'Action populaire et M. Gil Robles travaillaient activement contre le marxisme. Ils rallièrent les partis de droite et adjurèrent les femmes de profiter de leurs droits politiques au nom des principes religieux qu'il fallait défendre. Les Cortès Constituentes furent dissoutes et les nouvelles élections amenèrent un revirement complet dans la situation de la Chambre. Les sièges des socialistes se trouvaient réduits de 115 à 58, ceux des radicaux-socialistes de 58 à 5, ceux de l'Action républicaine (groupe Azaña) de 30 à 5. En revanche, les radicaux, dont le chef, M. Lerroux, fut toujours l'adversaire acharné des socialistes, obtenaient 52 sièges de plus, ce qui portait à 104 le nombre de leurs représentants ; les agrariens gagnaient 86 sièges, les traditionalistes et monarchistes 43 et l'Action populaire 62.

Et en Catalogne la Lliga, parti de droite, marquait une victoire contre la Esquerra, dont le leader était D. Lluís Companys.

Les républicains modérés et la droite l'emportaient donc. Mais ils se trouvaient en face d'une lourde tâche à accomplir : réparer les désastres commis par les socialistes, et cela avec un organisme constitutionnel, dont les rouages n'avaient pas grande valeur. Ils se mirent à l'œuvre cependant. Mais ni les Indalecio Prieto, ni les Azaña, ni les Companys ne se déclaraient battus. Ils essayèrent de rattraper le pouvoir en restant dans le domaine qu'on est convenu d'appeler celui de la légalité et, aidant la propagande de la Confédération Nationale du Travail et de la Fédération Anarchiste ibérique, selon des moyens « légaux », participèrent aux ordres de grève générale, ordres fréquents et toujours suivis, réduisant de plus en plus l'Economie espagnole jusqu'à un état de misère. Au pouvoir, cependant, les gouvernements successifs se trouvaient dans une situation rendue plus délicate par la composition du Parlement où les radicaux, parti le plus important, ne pouvaient avoir une majorité sûre que moyennant l'appui des agrariens et de l'Action populaire.

Ces deux groupes voyaient l'opinion publique les prendre de plus en plus en faveur et il suffit que M. Robles attaquât le cabinet Samper, au sujet de la Catalogne, pour que le ministère démissionnât. Le nouveau cabinet Lerroux où entraient trois membres de l'Action populaire, et le chef des agrariens, vit immédiatement sa légitimité contestée non seulement par la Gauche républicaine et la Esquerra catalana, mais encore par des partis modérés, tels que ceux de M. Martinez Barrio (Union républicaine) et de M. Sanchez Roman (Parti national républicain). La République espagnole ne réchauffait-elle pas des serpents dans son

sein? et M. Alcala Zamora n'aurait-il pas dû dissoudre les Cortès plutôt que de confier le pouvoir à un gouvernement de droite?

En fait, le rappel des électeurs aurait peut-être causé un désastre et, par ailleurs, la décision du Président de la République était absolument conforme aux règles constitutionnelles.

Alors, désespérant d'aboutir par des moyens légaux, les socialistes décidèrent d'user de la force et d'en finir par un combat de rue. D. Lluís Companys, exhorté par Azaña, fut trop heureux de saisir une telle occasion pour la proclamation de l'indépendance catalane. Les socialistes poussaient le peuple à l'insurrection en armes dans les Asturies et les provinces basques. Tout le nord de l'Espagne était en feu. On sait combien de difficultés eut le Gouvernement de Madrid à réduire l'insurrection de Barcelone et, plus encore peut-être, la guerilla qui suivit dans les Asturies. On est tenté de dire que tout n'est pas fini. M. Lerroux, et avec lui M. Robles, ont manqué d'énergie. Lorsqu'on ne peut pas rallier un adversaire, il est de bonne guerre de profiter de la victoire pour s'en débarrasser. Si le Gouvernement madrilène a maîtrisé l'insurrection, c'est grâce au loyalisme de l'Armée et au refus de participer à la lutte que les anarcho-syndicalistes ont opposé aux socialistes. Or, l'armée s'est trouvée injuriée puisque le gouvernement civil a repris les conjurés que la proclamation de l'état de siège faisait tomber sous le coup de la justice militaire. En outre, le Gouvernement s'est montré indécis, passant des jours à réfléchir sur les moyens à prendre avant de décider qu'il n'en prendrait aucun. Pourquoi punir deux pauvres diables alors qu'il fallait frapper les chefs, afin que la crainte amenât la sagesse au cœur des éléments de révolte?

En ce qui concerne la Constitution, nombreux sont les hommes politiques qui, depuis le mois de novembre 1931, ont parlé de revision constitutionnelle, revision partielle ou revision totale. D'aucuns ont pensé, surtout depuis les élections de 1933, que de nombreux articles devaient être réformés ou supprimés, notamment : les articles 12 à 22, relatifs à l'organisation des régions autonomes, l'article 26 qui traite des rapports de l'Eglise et de l'Etat, l'article 44 qui prévoit l'intrusion de l'Etat dans la propriété privée. De même de très nombreuses critiques se sont élevées contre le divorce, prévu par l'article 43.

Enfin, les articles 81 et suivants, relatifs à la dissolution des Cortès et au travail législatif, seraient à reprendre selon des formules nouvelles.

Mais, à l'opposé, le projet de revision reçoit de violentes attaques, notamment des partis de gauche.

Il est difficile de prévoir ce qu'il en adviendra. Au cours du XIX^e siècle, l'Espagne a continuellement changé de Constitution, bien que le principe monarchique demeurât en principe intangible. L'adoption du principe républicain peut-elle mettre fin à cet état révolutionnaire chronique ? Il est permis d'en douter.

Cependant, avant de réformer la Constitution, il faut être absolument sûr de ses déficiences et avoir prévu de façon certaine le moyen d'y remédier. Or, peut-on affirmer que quatre ans suffisent à cela, surtout lorsque ces quatre ans ont été en majeure partie occupés par des périodes de régime d'exception, des proclamations d'état d'alarme et des grèves générales ?

Enfin, quelle que soit la Constitution d'une République démocratique, le principe sera toujours un leurre. L'Espagne s'achemine, après tant d'autres pays, vers une politique de couloirs et de portefeuilles, comme l'a montré la crise ministérielle de mars-avril 1935.

Le Gouvernement de Madrid ne fera œuvre sérieuse et louable que s'il est uni ; or, l'homogénéité est loin de pouvoir régner au sein de ce gouvernement, quel qu'il soit.

La République aboutit fatalement à l'émiettement et à la lutte des partis. En Espagne, comme partout ailleurs, la démocratie s'est montrée inapte à faire le bien du peuple et la grandeur de l'Etat. L'aspect général du monde, en ce qui concerne le domaine constitutionnel et politique, montre bien que nous assistons à la faillite d'un régime qui ne vit encore que grâce à l'habitude qu'on en a prise.

M. Mirkine-Guetzévitch écrit : « La démocratie est un problème philosophique, mais, même en restant sur le terrain limité de notre méthode technique, et sans évoquer notamment les théories de la souveraineté nationale, de la liberté politique, nous devons connaître que le régime du suffrage universel est le seul moyen technique de fonctionnement de l'Etat libre. Le régime de la représentation politique, d'ailleurs, n'a pas besoin d'apologie. Il est le résultat d'un processus historique qui a créé l'Etat moderne... la méthode historique nous oblige à reconnaître que le régime du suffrage universel est le résultat d'une évolution qui correspond au développement politique et social du monde moderne. Cette constatation, basée sur l'observation historique, est, pour nous, l'affirmation la plus importante et essentielle de la « vérité historique de la démocratie ». Que de redites pour affirmer : du moment qu'on y est venu, la chose est bonne ! Et, heureusement, M. Mirkine-Guetzévitch n'insiste pas sur les faux principes de la souveraineté nationale et de la liberté politique, principes que n'a jamais connus le peuple en faveur de qui ils sont établis.

La confusion où vit le monde est née du jour où les illuminés du XVIII^e siècle ont versé dans l'esprit des bourgeois français, des principes qui avaient le seul charme du paradoxe, et sur lesquels les mêmes bourgeois ont eu la magnifique candeur de bâtir l'Etat. Et l'Amérique de 1787? dira-t-on; mais y a-t-il quelque rapport entre elle et la France?

Et voici qu'à notre suite les divers pays du monde ont adopté ces principes qu'ils ne comprenaient peut-être pas plus que les boutades trop françaises de Rivarol.

Mises à part l'Amérique et la Suisse, la plus durable des républiques démocratiques a vécu soixante ans et on l'accuse de vivre trop. Pourtant, que nombreux sont les principes sur lesquels elle se fonde! Par ailleurs, l'Histoire, à qui M. Mirkine-Guetzévitch fait de si pressants appels, nous apprend que pendant dix siècles le peuple de France et ceux d'ailleurs ont vécu sous une autorité droite et forte, sans se demander pourquoi, ni en vertu de quel principe, et qu'ils ont vécu heureux jusqu'au jour où on les a secoués pour leur faire comprendre qu'ils devaient se brûler les doigts au profit des bourgeois philosophes. A l'heure actuelle, le peuple semble, enfin! ne plus vouloir être frustré. Que lui importent les principes? il vit de pain et non d'aperçus juridiques. « Aujourd'hui, 26 mai, proclamait M. Mussolini, en 1928, nous ensevelissons solennellement le mensonge du suffrage universel démocratique ».

La République est un spasme dans la longue vie des peuples, comme les hérésies qui naissent passagèrement au sein de l'Eglise. Comme elles, la République n'est qu'un levain, dont l'effet est d'activer le travail de la pâte spirituelle et d'accroître la saveur des gouvernements sages. Le régime démocratique, base du système, n'est en dernière analyse que le gouvernement des

médiocres. En face d'une haute personnalité apparue dans l'Etat, le système doit se briser ou briser l'homme : l'Histoire nous le montre, depuis l'installation de la dyarchie romaine, jusqu'au rétablissement de l'absolutisme en Autriche, sous la puissante impulsion de Dolfuss.

La vie sociale, politique et économique, autant que religieuse, est basée sur la hiérarchie et ce régime doit disparaître qui, au lieu d'élever l'homme, brise au contraire les personnalités.

Achevé le 1^{er} mai 1935.

H. TRÉMOLET-DE VILLERS.

Vu: le Président: /

Montpellier, le 4 mai 1935

DE NESMES-DESMARETS.

Vu: le Doyen:

Montpellier, le 3 mai 1935

G. MORIN.

Vu et permis d'imprimer:

Montpellier, le 4 mai 1935

Le Recteur:

TAILLIART.

Constitution de la République Espagnole

L'Espagne, dans l'exercice de sa souveraineté et représentée par les Cortès constituantes, décrète et sanctionne la présente Constitution :

TITRE PRÉLIMINAIRE

DISPOSITIONS GENERALES

ARTICLE PREMIER. — L'Espagne est une République démocratique de travailleurs de toutes catégories, qui s'organise en un régime de liberté et de justice.

Les pouvoirs de tous ses organes émanent du peuple.

La République constitue un État intégral, compatible avec l'autonomie des communes (Municipios) et des régions.

Le drapeau de la République espagnole est rouge, jaune et violet.

ART. 2. — Tous les Espagnols sont égaux devant la loi.

ART. 3. — L'État espagnol n'a pas de religion officielle.

ART. 4. — Le castillan est l'idiome officiel de la République. Tout Espagnol a le devoir de le savoir et le droit d'en user, sans préjudice des droits que les lois de l'État reconnaissent aux langues des provinces ou des régions.

ART. 5. — La capitale de la République est Madrid.

ART. 6. — L'Espagne renonce à la guerre comme instrument de politique nationale.

ART. 7. — L'État espagnol observera les normes universelles du Droit international, en les incorporant dans son droit positif.

TITRE I

ORGANISATION NATIONALE

ART. 8. — L'État espagnol, à l'intérieur des limites intangibles de son territoire actuel, sera composé de communes réunies en provinces et des régions qui sont constituées en régime d'autonomie.

Les territoires du Nord de l'Afrique soumis à la souveraineté de l'Espagne seront organisés en un régime autonome en relations directes avec le pouvoir central.

ART. 9. — Toutes les communes de la République seront autonomes dans les matières de leur compétence et éliront leurs municipalités au suffrage universel, égal, direct et

secret, sauf quand elles fonctionnent sous le régime du Conseil ouvert.

Les maires (alcaldes) seront toujours désignés par élection directe du peuple ou par la municipalité.

ART. 10. — Les provinces seront constituées par les communes réunies, conformément à une loi qui déterminera leur régime, leurs fonctions et le mode d'élection de l'organe chargé de réaliser leurs fins politico-administratives.

Le ressort de leur juridiction comprendra les communes qui les forment actuellement, sauf les modifications autorisées par la loi, aux conditions prescrites.

En outre, dans les îles Canaries, chaque île formera une catégorie organique, pourvue d'un conseil insulaire comme corps chargé de gérer ses intérêts particuliers, avec des fonctions et des pouvoirs administratifs égaux à ceux que la loi assigne à celui des provinces.

Les îles Baléares pourront opter pour un régime identique.

ART. 11. — Si une ou plusieurs provinces limitrophes, ayant des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, se mettent d'accord pour s'organiser en région autonome, afin de former un noyau politico-administratif à l'intérieur de l'Etat espagnol, elles présenteront leur statut conformément aux dispositions de l'article 12.

Dans ce statut elles pourront se réserver à elles-mêmes, en totalité ou en partie, les attributions fixées aux articles 15, 16 et 18 de cette Constitution, sans préjudice, dans le second cas, de la possibilité de se réserver tout ou partie des attributions restantes par la même procédure établie dans la présente loi fondamentale.

La condition de contiguïté n'est pas exigée des territoires insulaires entre eux.

Une fois le statut approuvé, il sera la loi de base de l'organisation politico-administrative de la région autonome, et l'Etat espagnol le reconnaîtra et le garantira comme partie intégrante de son ordre juridique.

ART. 12. — Pour l'approbation du statut de la région autonome, les conditions suivantes sont exigées :

a) Qu'il soit proposé par la majorité de ses municipalités ou, tout au moins, par celles des communes comprenant les deux tiers des électeurs inscrits dans la région ;

b) Qu'il soit accepté, suivant la procédure fixée par la loi électorale, par les deux tiers au moins des électeurs inscrits sur les listes de la région. Si le plébiscite a donné un résultat négatif, la proposition d'autonomie ne pourra pas être renouvelée avant cinq années accomplies ;

c) Qu'il soit approuvé par les Cortès.

Les statuts régionaux seront approuvés par le Congrès, pourvu qu'ils soient conformes au présent titre et qu'ils ne contiennent, en aucun cas, de dispositions contraires à la Constitution ni aux lois organiques de l'Etat dans les matiè-

res non transférables au pouvoir régional, sans préjudice de la faculté reconnue aux Cortès par les articles 15 et 16.

ART. 13. — En aucun cas la fédération des régions autonomes n'est admise.

ART. 14. — Appartiennent à la compétence exclusive de l'Etat espagnol la législation et l'exécution directe dans les matières suivantes :

1° Acquisition et perte de la nationalité, et réglementation des droits et devoirs constitutionnels;

2° Rapports entre l'Eglise et l'Etat, et régime des cultes;

3° Représentation diplomatique et consulaire, et, en général, représentation de l'Etat à l'extérieur; déclaration de guerre; traités de paix; régime des colonies et protectorats et toute espèce de relations internationales;

4° Défense de la sécurité publique dans les conflits de caractère supra-régional ou extra-régional;

5° Pêche maritime;

6° Dette de l'Etat;

7° Armée, marine de guerre et défense nationale;

8° Régime des tarifs douaniers, traités de commerce, douanes et libre circulation des marchandises;

9° Admission sous le pavillon national des bâtiments de commerce, leurs droits et avantages, et éclairage des côtes;

10° Régime de l'extradition;

11° Juridiction du tribunal suprême, sous réserve des attributions reconnues aux pouvoirs régionaux;

12° Système monétaire, émission fiduciaire et organisation bancaire générale;

13° Régime général des communications, lignes aériennes, postes, télégraphes, câbles sous-marins et communications radiographiques;

14° Installations hydrauliques et électriques lorsque les eaux sortent de la région autonome ou que le transport de l'énergie s'étend au-delà de ses limites;

15° Défense sanitaire en tant qu'elle affecte des intérêts extra-régionaux;

16° Police des frontières, immigration, émigration et régime des étrangers;

17° Finances générales de l'Etat;

18° Contrôle de la production et du commerce des armes.

ART. 15. — Dans les matières suivantes, la législation appartient à l'Etat espagnol, et l'exécution pourra appartenir aux régions autonomes dans la mesure de leur capacité politique, suivant l'appréciation des Cortès :

1° Législation pénale, sociale, commerciale et sur la procédure, et, en ce qui concerne la législation civile, la forme du mariage, l'organisation de l'enregistrement et des hypothèques, les bases des obligations contractuelles et la réglementation des statuts, personnel, réel et formel, pour coordonner l'application et régler les conflits entre les différentes législations civiles de l'Espagne.

L'exécution des lois sociales sera soumise à l'inspection du gouvernement de la République, pour garantir leur exacte application et celle des traités internationaux relatifs à cette matière;

2° Législation sur la propriété intellectuelle et industrielle;

3° Effets des avis officiels et des documents publics;

4° Poids et mesures;

5° Régime minier et bases minima du régime des forêts, de l'agriculture et de l'élevage, en tant qu'y sont intéressés la défense de la richesse et la coordination de l'économie nationale;

6° Chemins de fer, routes, canaux, téléphones et ports d'intérêt général, étant réservés à l'Etat le retour et la police des premiers et l'exécution directe qu'il aura pu se réserver;

7° Bases minima de la législation sanitaire intérieure;

8° Régime des assurances générales et sociales;

9° Législation des eaux, de la chasse et de la pêche fluviale;

10° Régime de la presse, des associations, réunions et spectacles publics;

11° Droits d'expropriation, sauf en tous cas la faculté pour l'Etat d'exécuter par lui-même ses travaux particuliers;

12° Socialisation des richesses naturelles et des entreprises économiques, la législation déterminant la propriété et les facultés de l'Etat et des régions;

13° Services de l'aviation civile et de la radio-diffusion.

ART. 16. — Pour les matières non comprises dans les deux articles précédents la législation exclusive et l'exécution directe pourront être de la compétence des régions autonomes, conformément à ce que disposeront les statuts respectifs approuvés par les Cortès.

ART. 17. — Dans les régions autonomes le règlement d'aucune question ne pourra comporter une différence de traitement entre les originaires du pays et les autres Espagnols.

ART. 18. — Toutes les questions que son statut n'attribue pas explicitement à la région autonome seront réputées appartenir à la compétence de l'Etat; mais celui-ci pourra répartir ou déléguer les pouvoirs par une loi.

ART. 19. — L'Etat pourra fixer par une loi les bases auxquelles devront se conformer les dispositions législatives des régions autonomes, quand l'exigera l'harmonie entre les intérêts locaux et l'intérêt général de la République. L'appréciation préalable de cette nécessité appartient au tribunal des garanties constitutionnelles.

L'approbation de cette loi nécessitera le vote favorable des deux tiers des députés composant les Cortès.

Dans les matières réglées par une loi de base de la République les régions pourront édicter les dispositions s'y référant par des lois ou des ordonnances.

ART. 20. — Les lois de la République seront exécutées dans les régions autonomes par leurs autorités respectives, à l'exception de celles dont l'application est attribuée à des organes spéciaux, ou dont le texte en dispose autrement, toujours conformément aux prescriptions de ce titre.

Le gouvernement de la République pourra faire des règlements pour l'exécution de ses lois, même dans les cas où cette exécutions appartient aux autorités régionales.

ART. 21. — Le droit de l'Etat espagnol prévaut sur celui des régions autonomes pour tout ce qui n'est pas attribué à la compétence exclusive de ces dernières dans leurs statuts respectifs.

ART. 22. — Chacune des provinces qui forme une région autonome ou chaque partie de l'une d'elles pourra renoncer à son régime et revenir à celui d'une province directement rattachée au Pouvoir central. Pour que cette résolution soit prise, elle devra être proposée par la majorité des municipalités de la région et être acceptée par les deux tiers au moins des électeurs inscrits sur les listes de la province.

TITRE II

NATIONALITE

ART. 23. — Sont Espagnols :

1° Les individus nés, dans ou hors l'Espagne, de père ou de mère espagnols ;

2° Les individus nés en territoire espagnol de parents étrangers, s'ils optent pour la nationalité espagnole dans la forme fixée par les lois ;

3° Les individus nés en Espagne de parents inconnus ;

4° Les étrangers qui obtiennent la carte de naturalisation et ceux qui, sans elle, ont acquis le droit de bourgeoisie dans une localité de la République, dans les délais, et aux conditions prescrits par les lois.

L'étrangère qui se marie avec un Espagnol conservera sa nationalité d'origine ou acquerra celle de son mari, suivant l'option réglée par les lois d'accord avec les traités de la République.

Une loi fixera la procédure qui facilitera l'acquisition de la nationalité aux personnes d'origine espagnole résidant à l'étranger.

ART. 24. — La qualité d'Espagnol se perd :

1° Par l'entrée au service armé d'une puissance étrangère sans l'autorisation de l'Etat espagnol, ou par l'acceptation d'un autre gouvernement d'un emploi qui comporte l'exercice d'une autorité ou d'une juridiction ;

2° Par l'acquisition volontaire de la naturalisation en pays étranger.

Sur la base d'une réciprocité internationale effective et moyennant les conditions et les formalités que fixera une loi, la citoyenneté sera concédée aux originaires du Portugal et des pays hispaniques de l'Amérique, y compris le Brésil, quand ils la solliciteront et qu'ils habiteront le territoire espagnol, sans que soit perdue ni modifiée leur citoyenneté d'origine.

Dans ces mêmes pays, si leurs lois ne l'interdisent pas, même quand ils ne reconnaissent pas le droit de réciprocité, les Espagnols pourront se faire naturaliser sans perdre leur nationalité d'origine.

TITRE III

DROITS ET DEVOIRS DES ESPAGNOLS

CHAPITRE PREMIER

Garanties individuelles et politiques

ART. 25. — Ne pourront servir de base à un privilège juridique: l'origine, la filiation, le sexe, la classe sociale, la richesse, les idées politiques ni les croyances religieuses.

L'Etat ne reconnaît pas de distinctions ni de titres nobiliaires.

ART. 26. — Toutes les confessions religieuses seront considérées comme des associations soumises à une loi spéciale.

L'Etat, les régions, les provinces et les municipes ne pourront entretenir, favoriser ni fournir une aide économique aux églises, associations et institutions religieuses.

Une loi spéciale réglera la suppression totale, dans un délai maximum de deux ans, du budget du clergé.

Sont dissous les ordres religieux dont les statuts imposent, outre les trois vœux canoniques, un autre vœu spécial d'obéissance à une autorité autre que l'autorité légitime de l'Etat. Leurs biens seront nationalisés et affectés à des fins de bienfaisance et d'enseignement.

Les autres ordres religieux seront soumis à une loi spéciale votée par les Cortès constituantes et qui se conformera aux principes suivants:

1° Dissolution de ceux qui, par leurs activités, constituent un péril pour la sécurité de l'Etat;

2° Inscription de ceux qui doivent subsister sur un registre spécial dépendant du Ministère de la Justice;

3° Incapacité d'acquérir ou de conserver, par eux-mêmes ou par personne interposée, plus de biens que ceux qui, suivant justification préalable, sont destinés à leur entretien ou à la réalisation directe de leurs buts propres;

4° Interdiction d'exercer l'industrie, le commerce ou l'enseignement;

5° Soumission à toutes les lois fiscales du pays;

6° Obligation de rendre compte, chaque année, à l'Etat, de l'emploi de leurs biens en relation avec les buts de l'association.

Les biens des ordres religieux pourront être nationalisés.

ART. 27. — La liberté de conscience et le droit de professer et de pratiquer librement n'importe quelle religion sont garantis dans le territoire espagnol, sauf le respect dû aux exigences de la morale publique.

Les cimetières seront soumis exclusivement à l'autorité civile. Il ne pourra y avoir de séparations établies pour des motifs religieux.

Toutes les confessions religieuses pourront exercer leur culte de façon privée. Les manifestations publiques du culte devront, dans chaque cas, être autorisées par le Gouvernement.

Nul ne pourra être contraint à déclarer officiellement sa croyance religieuse. La condition religieuse ne constituera pas une circonstance modifiant la personnalité civile ou politique, sauf ce que cette constitution dispose pour la nomination du Président de la République et quant à la possibilité d'être président du Conseil des Ministres.

ART. 28. — Seront seuls punis les faits déclarés punissables par une loi antérieure à leur perpétration. Nul ne pourra être jugé que par le juge compétent et selon les formes légales.

ART. 29. — Nul ne pourra être détenu ni arrêté qu'à raison d'un délit. Tout détenu sera mis en liberté ou remis à l'autorité judiciaire dans les vingt-quatre heures suivant la détention.

Toute détention cessera de produire effet ou sera transformée en emprisonnement dans les soixante-douze heures après que le détenu aura été remis au juge compétent.

La décision sera prise par un mandat judiciaire et sera notifiée à l'intéressé dans le même délai.

Seront responsables les autorités dont les ordres motivent une infraction à cet article, et les agents et fonctionnaires qui les exécutent alors que leur illégalité est évidente.

L'action pour poursuivre ces infractions sera une action publique, sans nécessité de fournir un dépôt ou une caution d'aucun genre.

ART. 30. — L'Etat ne pourra signer aucune convention ou traité international ayant pour objet l'extradition de délinquants politico-sociaux.

ART. 31. — Tout Espagnol pourra circuler librement sur le territoire national et y choisir sa résidence et son domicile, sans pouvoir être contraint à en changer, si ce n'est en vertu d'un jugement exécutoire.

Le droit d'émigration ou d'immigration est reconnu et n'est soumis à d'autres limitations que celles établies par la loi.

Une loi spéciale fixera les garanties pour l'expulsion des étrangers du territoire national.

Le domicile de tout Espagnol ou étranger résidant en Espagne est inviolable. Nul ne pourra y pénétrer qu'en vertu d'un mandat du juge compétent. L'inventaire des papiers et des objets s'effectuera toujours en présence de l'intéressé ou d'une personne de sa famille, ou, à leur défaut, de deux voisins de la même localité.

ART. 32. — Est garantie l'inviolabilité de la correspondance sous toutes ses formes, à moins d'une décision de justice ordonnant le contraire.

ART. 33. — Chacun est libre de choisir sa profession. La liberté de l'industrie et du commerce est reconnue, sauf les restrictions établies par les lois pour des raisons économiques et sociales d'intérêt général.

ART. 34. — Chacun a le droit d'émettre librement ses idées et ses opinions, en usant de tous moyens pour les répandre, sans être soumis à la censure préalable.

En aucun cas l'édition de livres ou de périodiques ne pourra être saisie, si ce n'est en vertu d'un mandat du juge compétent. La suspension d'aucun périodique ne pourra être décrétée si ce n'est par un jugement définitif.

ART. 32. — Tout Espagnol pourra adresser des pétitions, individuellement ou collectivement, aux pouvoirs publics et aux autorités. Ce droit ne pourra être exercé par aucun élément de la force armée.

ART. 36. — Les citoyens de l'un et de l'autre sexe, majeurs de vingt-trois ans, auront les mêmes droits électoraux conformément à ce que détermineront les lois.

ART. 37. — L'Etat pourra exiger de tout citoyen ses prestations personnelles pour les services civils ou militaires, conformément aux lois.

Les Cortès, sur la proposition du Gouvernement, fixeront chaque année, le contingent militaire.

ART. 38. — Le droit de se réunir pacifiquement et sans armes est reconnu.

Une loi spéciale réglera le droit de réunion en plein air et le droit de manifestation.

ART. 39. — Les Espagnols pourront s'associer ou se syndiquer librement pour les différentes fins de la vie humaine, conformément aux lois de l'Etat. Les syndicats et associations seront tenus de s'inscrire au registre public établi à cet effet, conformément à la loi.

ART. 40. — Tous les Espagnols, sans distinction de sexe, sont admissibles aux emplois et aux charges publics, selon leur mérite et leur capacité, sauf les incompatibilités établies par les lois.

ART. 41. — Les nominations, avancement et mises à la retraite des fonctionnaires publics auront lieu conformément aux lois. Leur inamovibilité est garantie par la Constitution. La révocation, les suspensions et les mutations ne

pourront avoir lieu que pour des causes justifiées prévues dans la loi.

Aucun fonctionnaire public ne pourra être molesté ni poursuivi à raison de ses opinions politiques, sociales ou religieuses.

Si un fonctionnaire public, dans l'exercice de sa charge, viole ses devoirs au préjudice d'un tiers, l'Etat ou la corporation au service desquels il appartient seront responsables subsidiairement des dommages et préjudices en résultant, suivant ce que fixe la loi.

Les fonctionnaires civils pourront constituer des associations professionnelles n'impliquant pas une ingérence dans le service public qui leur est confié. Les associations professionnelles de fonctionnaires seront réglementées par une loi. Ces associations pourront recourir devant les tribunaux contre les actes de l'autorité supérieure qui portent atteinte aux droits des fonctionnaires.

ART. 42. — Les droits et garanties énumérés dans les articles 29, 31, 34, 38 et 39 pourront être suspendus, en totalité ou partiellement, dans tout ou partie du territoire national, par décret du Gouvernement, quand la sécurité de l'Etat l'exige, dans les cas d'une gravité notoire et imminente.

Si les Cortès sont réunies, elles se prononceront sur la suspension décidée par le Gouvernement.

Si elles ne sont pas réunies, le Gouvernement devra les convoquer à cette fin dans le délai maximum de huit jours. A défaut de convocation, elles se réuniront automatiquement le neuvième jour. Les Cortès ne pourront être dissoutes avant de s'être prononcées tant que durera la suspension des garanties.

Si les Cortès sont dissoutes, le Gouvernement rendra compte immédiatement à la Députation permanente établie par l'article 62, qui statuera avec les mêmes pouvoirs que les Cortès.

Le délai de la suspension des garanties constitutionnelles ne pourra excéder trente jours. Toute prolongation nécessitera une décision préalable des Cortès ou de la Députation permanente, suivant le cas.

Durant la suspension, le territoire auquel elle s'applique sera régi par la loi de l'Ordre public. En aucun cas, le Gouvernement ne pourra expulser ou déporter les Espagnols, ni les éloigner à plus de 250 kilomètres de leur résidence.

CHAPITRE II

Famille, Economie et Culture

ART. 43. — La famille est sous la sauvegarde spéciale de l'Etat. Le mariage est fondé sur l'égalité des droits pour les deux sexes, et pourra être dissous par mutuel dissentiment ou sur la demande de l'un ou l'autre des conjoints, en invoquant, en ce cas, un juste motif.

Les parents ont l'obligation de nourrir, assister et instruire leurs enfants. L'Etat veillera à l'accomplissement de ces devoirs et s'oblige subsidiairement à leur exécution.

Les parents ont vis-à-vis des enfants qu'ils ont eus, en dehors du mariage les mêmes devoirs que vis-à-vis de ceux nés du mariage. Les lois civiles régleront la recherche de la paternité.

Aucune déclaration sur la légitimité ou l'illégitimité des naissances, ni sur l'état civil des parents, ne pourra être consignée dans les actes d'inscription ni dans aucune filiation.

L'Etat fournira assistance aux malades et aux vieillards, et protégera la maternité et l'enfance, en faisant sienne la « Déclaration de Genève » ou charte des droits de l'enfant.

ART. 44. — Toute la richesse du pays, quel que soit son propriétaire, est subordonnée aux intérêts de l'économie nationale, et affectée à faire face aux charges publiques, conformément à la Constitution et aux lois.

La propriété de toute espèce de biens pourra faire l'objet d'une expropriation forcée pour cause d'utilité sociale, moyennant une indemnisation adéquate, à moins qu'il n'en soit autrement disposé par une loi approuvée par un vote de la majorité absolue des Cortès.

Aux mêmes conditions la propriété pourra être socialisée.

Les services publics et les exploitations qui affectent l'intérêt général peuvent être nationalisés dans les cas où la nécessité sociale l'exige.

L'Etat peut intervenir par une loi pour l'exploitation et la coordination d'industries et d'entreprises quand l'exigeront la rationalisation de la production et les intérêts de l'économie sociale.

En aucun cas la peine de la confiscation des biens ne sera infligée.

ART. 45. — Toute la richesse artistique et historique du pays, quel qu'en soit le propriétaire, constitue le trésor culturel de la nation et sera sous la sauvegarde de l'Etat, qui pourra interdire son exportation et son aliénation et procéder aux expropriations légales qu'il estimera utiles pour sa défense. L'Etat dressera un inventaire de la richesse artistique et historique, assurera sa garde vigilante et veillera à sa parfaite conservation.

L'Etat protégera également les sites remarquables pour leur beauté naturelle ou pour leur valeur artistique ou historique reconnue.

ART. 46. — Le travail, sous ses formes diverses, est une obligation sociale et jouira de la protection de l'Etat. La République assurera à tout travailleur les conditions nécessaires à une existence digne. Sa législation sociale réglera les cas d'assurance pour maladie, accident, chômage, vieillesse, invalidité et mort; le travail des femmes et des enfants, et spécialement la protection de la maternité; la journée de

travail et le salaire minimum et familial; les vacances annuelles payées; la situation du travailleur espagnol à l'étranger; les institutions coopératives; la relation économique-juridique des facteurs qui concourent à la production; la participation des ouvriers à la direction, à l'administration et aux bénéfices des entreprises, et tout ce qui concerne la protection des travailleurs.

ART. 47. — La République protégera les travailleurs et dans ce but légifèrera, entre autres matières, sur le bien de famille insaisissable et dispensé de toute espèce d'impôts, le crédit agricole, l'indemnisation pour la perte des récoltes, les coopératives de production et de consommation, les institutions de prévoyance, les écoles pratiques d'agriculture et les fermes d'expériences pour l'agriculture et le bétail, les travaux pour l'irrigation et les voies rurales de communication.

La République assurera une protection analogue aux pêcheurs.

ART. 48. — Le service de l'instruction est une attribution essentielle de l'Etat, qui y pourvoira au moyen d'institutions éducatives unies entre elles par le système de l'école unifiée.

L'enseignement primaire sera gratuit et obligatoire.

Les maîtres, professeurs et professeurs des Universités sont fonctionnaires publics. La liberté de la chaire est reconnue et garantie.

La République légifèrera de façon à faciliter aux Espagnols nécessaires l'accès à tous les degrés de l'enseignement, afin que celui-ci ne dépende plus que de l'aptitude et de la vocation.

L'enseignement sera laïque; il fera du travail l'axe de son activité méthodologique et s'inspirera des idéals de la solidarité humaine.

Le droit est reconnu aux Eglises, sous réserve du contrôle de l'Etat, d'enseigner leurs doctrines respectives dans leurs propres établissements.

ART. 49. — La délivrance de titres académiques et professionnels appartient exclusivement à l'Etat qui fixera les justifications et les conditions nécessaires pour les obtenir, même dans les cas où les certificats d'études émanent de centres d'enseignement des régions autonomes. Une loi sur l'instruction publique fixera l'âge scolaire pour chaque degré, la durée des périodes de scolarité, le contenu des programmes pédagogiques, et les conditions auxquelles l'enseignement dans les établissements privés pourra autorisé.

ART. 50. — Les régions autonomes pourront organiser l'enseignement dans leurs langues respectives, conformément aux prérogatives qui leur seront concédées par leurs statuts. L'étude du castillan est obligatoire, et il sera employé aussi comme instrument de l'enseignement dans tous les centres d'instruction primaire et secondaire des

régions autonomes. L'Etat pourra maintenir ou créer dans les régions autonomes des centres d'enseignement de tous les degrés où l'instruction sera donnée dans la langue officielle de la République.

L'Etat exercera l'inspection suprême dans tout le territoire national afin d'assurer l'accomplissement des dispositions contenues dans cet article et dans les deux précédents.

L'Etat donnera ses soins à l'expansion culturelle de l'Espagne en établissant des missions et des centres d'étude et d'enseignement à l'étranger et de préférence dans les pays hispano-américains.

TITRE IV

LES CORTES

ART. 51. — Le pouvoir législatif réside dans le peuple qui l'exerce par l'organe des Cortès ou Chambre des Députés.

ART. 52. — La Chambre des Députés se compose des représentants élus au suffrage universel, égal, direct et secret.

ART. 53. — Seront éligibles comme députés tous les citoyens de la République, âgés de vingt-trois ans révolus, sans distinction de sexe ni d'état civil, qui réunissent les conditions fixées par la loi électorale.

Les députés, une fois élus, représentent la nation. La durée légale du mandat parlementaire sera de quatre ans, comptés à partir de la date à laquelle ont lieu les élections générales. À l'expiration de ce délai, la Chambre sera renouvelée intégralement. Soixante jours au plus après l'expiration du mandat des députés ou après la dissolution des Cortès, de nouvelles élections devront avoir lieu. La Chambre se réunira trente jours au plus après les élections. Les députés seront indéfiniment rééligibles.

ART. 54. — La loi déterminera les causes d'incompatibilité des députés, ainsi que leur rétribution.

ART. 55. — Les députés sont inviolables pour les votes et opinions émis par eux dans l'exercice de leur charge.

ART. 56. — Les députés ne pourront être détenus qu'au cas de flagrant délit.

Avis de la détention sera immédiatement donné à la Chambre ou à la Députation permanente.

Si un juge ou un tribunal estime qu'un acte de poursuites doit être fait contre un député, il en informera également le Congrès en exposant les charges qu'il estime pertinentes.

Quand soixante jours se seront écoulés, à partir de la date à laquelle la Chambre aura accusé réception de cet avis, sans qu'elle ait pris une décision à son sujet, la demande sera considérée comme repoussée.

Toute détention ou poursuite d'un député sera sans effet quand il en sera ainsi décidé par la Chambre, si elle est réunie, ou par la Députation permanente, quand les sessions seront suspendues ou que la Chambre sera dissoute.

Tant la Chambre que la Députation permanente, selon les cas ci-dessus mentionnés, pourront décider que le juge devra suspendre toute procédure jusqu'à la fin du mandat parlementaire du député, objet de l'action judiciaire.

Les décisions de la Députation permanente seront considérées comme révoquées si la Chambre, une fois réunie, ne les ratifie pas expressément dans l'une de ses vingt premières sessions.

ART. 57. — La Chambre des Députés aura le pouvoir de statuer sur la validité de l'élection et sur la capacité de ses membres élus et de faire son règlement intérieur.

ART. 58. — Les Cortès se réuniront, sans qu'une convocation soit nécessaire, le premier jour ouvrable des mois de février et d'octobre de chaque année, et elles fonctionneront au moins durant trois mois pendant la première période et durant deux mois pendant la seconde.

ART. 59. — Les Cortès dissoutes se réuniront de plein droit et recouvreront leur pouvoir comme pouvoir légitime de l'Etat à partir du moment où le président n'aura pas exécuté dans le délai (fixé) l'obligation de convoquer de nouvelles élections.

ART. 60. — Le Gouvernement et la Chambre des Députés ont l'initiative des lois.

ART. 61. — La Chambre peut autoriser le Gouvernement à légiférer par décret, pris en Conseil des Ministres, sur les matières réservées à la compétence du pouvoir législatif.

Ces autorisations ne pourront avoir un caractère général, et les décrets pris en vertu de ces autorisations se conformeront strictement aux bases établies par le Congrès pour chaque matière concrète.

La Chambre pourra réclamer qu'il lui soit donné connaissance des décrets ainsi faits, afin de juger s'ils sont conformes aux bases par elle établies.

En aucun cas ne pourra être autorisée, dans cette forme, aucune augmentation de dépenses.

ART. 62. — La Chambre nommera dans son sein une Députation permanente des Cortès composée, au maximum, de vingt-et-un représentants des différentes fractions politiques, en proportion de leur force numérique.

Cette Députation aura pour président, le président de la Chambre et s'occupera :

1° Des cas de suspension des garanties constitutionnelles prévus à l'article 42;

2° Des cas auxquels se rapporte l'article 80 de cette Constitution, relatifs aux décrets-lois;

3° De ce qui a trait à la détention et à la poursuite des députés;

4° Des autres matières que le règlement de la Chambre lui attribuera.

ART. 63. — Le président du Conseil des Ministres et les ministres auront droit de parole à la Chambre, même s'ils ne sont pas députés. Ils ne pourront s'abstenir d'assister aux séances de la Chambre quand ils en seront requis par elle.

ART. 64. — La Chambre pourra émettre un vote de censure contre le Gouvernement ou l'un de ses ministres.

Tout vote de censure devra être proposé sous forme motivée et écrite, avec les signatures de cinquante députés en possession de leur charge.

Cette proposition devra être communiquée à tous les députés et ne pourra être discutée et votée que lorsqu'il se sera écoulé cinq jours depuis sa présentation.

Le Gouvernement ni le ministre ne sera considéré comme obligé à démissionner quand le vote de censure n'aura pas été approuvé par la majorité absolue des députés qui constituent la Chambre.

Les mêmes garanties seront observées pour toute autre proposition qui implique indirectement un vote de censure.

ART. 65. — Toutes les conventions internationales ratifiées par l'Espagne et inscrites à la Société des Nations, et ayant le caractère de loi internationale, seront considérées comme parties constitutives de la législation espagnole, qui devra être adaptée à leurs dispositions.

Lorsqu'une convention internationale qui affecte l'ordonnement juridique de l'Etat aura été ratifiée, le Gouvernement présentera, à bref délai, à la Chambre des Députés, les projets de loi nécessaires pour l'exécution de ses prescriptions.

Il ne pourra être fait aucune loi qui contrevienne aux dites conventions si elles n'ont été préalablement dénoncées conformément à la procédure établie par elles.

L'initiative de la dénonciation devra être approuvée par les Cortès.

ART. 66. — Le peuple pourra soumettre à sa décision, par le moyen du « referendum », les lois votées par les Cortès. A cet effet, il suffira que la demande en soit faite par 15 pour 100 du corps électoral.

Ne pourront faire l'objet de ce recours la Constitution, les lois complémentaires de la Constitution, les lois ratifiant les conventions internationales enregistrées à la Société des Nations, les statuts régionaux, ni les lois d'impôts.

Le peuple pourra de même, en exerçant le droit d'initiative, présenter aux Cortès une proposition de loi toutes les fois que la demande en sera faite par 15 pour 100 des électeurs au moins.

Une loi spéciale réglera la procédure et les garanties du « referendum » et de l'initiative populaire.

TITRE V

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

ART. 67. — Le Président de la République est le chef de l'Etat et personnifie la Nation. La loi fixera sa dotation et ses honneurs, qui ne pourront être modifiés pendant la durée de sa magistrature.

ART. 68. — Le Président de la République sera élu conjointement par les Cortès et par un nombre de délégués égal à celui des députés.

Les délégués seront élus au suffrage universel, égal, direct et secret, suivant la procédure fixée par la loi. L'examen et l'approbation des pouvoirs des délégués appartiennent au Tribunal des garanties constitutionnelles.

ART. 69. — Seront seuls éligibles à la présidence de la République les citoyens espagnols, âgés de plus de quarante ans, ayant la pleine jouissance de leurs droits civils et politiques.

ART. 70. — Ne seront pas éligibles et ne pourront non plus être proposés comme candidats :

a) Les militaires en activité ou dans la réserve, ni les retraités qui ne sont pas dans cette position depuis six ans au moins ;

b) Les ecclésiastiques, les ministres des différentes confessions et les religieux profès ;

c) Les membres des familles régnantes ou anciennement régnantes de n'importe quel pays, quel que soit le degré de parenté qui les unit aux chefs de ces familles.

ART. 71. — Le mandat du Président de la République durera six ans. Le Président de la République ne pourra être réélu avant l'expiration de six années depuis la fin de son précédent mandat.

ART. 72. — Le Président de la République promettra fidélité à la République et à la Constitution devant les Cortès solennellement réunies.

Après la prestation de cette promesse, la nouvelle période présidentielle sera considérée comme commencée.

ART. 73. — L'élection du nouveau Président de la République aura lieu trente jours avant l'expiration du mandat présidentiel.

ART. 74. — En cas d'empêchement temporaire ou d'absence, le Président de la République sera remplacé dans ses fonctions par le président des Cortès, qui sera remplacé dans les siennes par le vice-président de la Chambre. De la même façon, le président du Parlement assumera les fonctions de la présidence de la République, si celle-ci devient vacante ; en ce cas, la convocation pour l'élection du nouveau Président sera faite dans le délai de huit jours, lequel ne

pourra être prolongée conformément aux dispositions de l'article 68, et l'élection aura lieu dans les trente jours suivant la convocation.

Uniquement aux fins de l'élection du Président de la République, les Cortès, même si elles ont été dissoutes, conserveront leurs pouvoirs.

ART. 75. — Le Président de la République nommera et révoquera librement le Président du Gouvernement, et sur la proposition de celui-ci, les ministres. Il devra nécessairement les révoquer lorsque les Cortès leur auront explicitement refusé la confiance.

ART. 76. — Il appartient également au Président de la République de :

a) Déclarer la guerre, conformément aux prescriptions de l'article suivant, et conclure la paix;

b) Nommer aux emplois civils et militaires, et délivrer les titres professionnels, conformément aux lois et règlements;

c) Autoriser par sa signature les décrets, signés par le ministre intéressé, après consentement du Gouvernement; le Président de la République pourra décider que les projets de décrets seront soumis aux Cortès, s'il les croit contraires à l'une des lois en vigueur;

d) Ordonner les mesures urgentes qu'exige la défense de l'intégrité ou la sécurité de la nation, en rendant compte immédiatement aux Cortès;

e) Négocier, signer et ratifier les traités et les conventions internationales sur toute matière, et veiller à leur exécution dans tout le territoire national.

Les traités de caractère politique, les traités de commerce, ceux qui comportent une charge pour les finances publiques ou pour les citoyens espagnols individuellement, et, en général, tous ceux qui exigent pour leur exécution des mesures d'ordre législatif, n'obligeront la Nation que s'ils ont été approuvés par les Cortès.

Les projets de conventions relatives à l'organisation internationale du travail seront soumis aux Chambres dans le délai d'un an et, au cas de circonstances exceptionnelles, de dix-huit mois, à partir de la clôture de la conférence dans laquelle ils auront été adopté. Après leur approbation par le Parlement, le Président de la République signera la ratification, qui sera communiquée, pour son enregistrement, à la Société des Nations.

Les autres traités et conventions internationales ratifiés par l'Espagne devront également être enregistrés à la Société des Nations, conformément à l'article 18 du pacte de la Société, aux effets prévus par le pacte.

Les traités et conventions secrètes et les clauses secrètes de n'importe quel traité ou convention, n'obligeront pas la Nation.

ART. 77. — Le Président de la République ne pourra signer aucune déclaration de guerre que dans les conditions prescrites au pacte de la Société des Nations, et seulement après qu'auront été épuisés les moyens défensifs qui n'ont pas le caractère d'actes de guerre et les procédures judiciaires ou de conciliation et d'arbitrage établies dans les conventions internationales auxquelles l'Espagne est partie, enregistrées à la Société des Nations.

Quand la Nation sera liée à d'autres pays par des traités particuliers de conciliation et d'arbitrage, ceux-ci s'appliqueront en tout ce qui ne contredit pas les accords généraux.

Les conditions précédentes étant remplies, le Président de la République devra être autorisé par une loi à signer la déclaration de guerre.

ART. 78. — Le Président de la République ne pourra donner l'avis que l'Espagne se retire de la Société des Nations sans l'annoncer avec le délai préalable exigé par le pacte de cette Société, et sans une autorisation préalable des Cortès, contenue dans une loi spéciale votée à la majorité absolue.

ART. 79. — Le Président de la République, sur la proposition du Gouvernement, fera les décrets, règlements et instructions nécessaires pour l'exécution des lois.

ART. 80. — Quand le Congrès ne sera pas réuni, le Président, sur la proposition et sur l'avis unanime du Gouvernement, et avec l'approbation des deux tiers de la Députation permanente, pourra statuer par décret sur les matières réservées à la compétence des Cortès, dans les cas exceptionnels qui requièrent une décision urgente, ou quand l'exige la défense de la République.

Les décrets ainsi faits n'auront qu'un caractère provisoire, et ils ne seront en vigueur que pendant que la Chambre n'aura pas statué ou légiféré sur la question.

ART. 81. — Le Président de la République pourra convoquer la Chambre à titre extraordinaire quand il l'estimera utile.

Il pourra suspendre les sessions ordinaires de la Chambre, au cours de chaque législature, seulement pour un mois pendant la première période, et pour quinze jours pendant la seconde, à condition toujours que soient observées les prescriptions de l'article 58.

Le Président pourra dissoudre les Cortès jusqu'à deux fois au maximum pendant la durée de son mandat, quand il l'estimera nécessaire, en observant les conditions suivantes:

a) Par décret motivé;

b) En accompagnant le décret de dissolution de la convocation à de nouvelles élections dans le délai maximum de soixante jours.

Au cas de seconde dissolution, le premier acte des nouvelles Cortès sera d'examiner et de décider la nécessité du

décret de dissolution des Cortès précédentes et de se prononcer à ce sujet. Le vote défavorable de la majorité absolue des Cortès entraînera la destitution du Président.

ART. 82. — Le Président pourra être destitué avant l'expiration de son mandat.

L'initiative de la destitution aura lieu sur la proposition des trois cinquièmes des membres qui composent le Congrès et à partir de ce moment le Président ne pourra plus exercer ses fonctions.

Dans le délai de huit jours, il sera procédé à une convocation pour l'élection de délégués dans la forme prescrite pour l'élection du Président. Ces électeurs réunis avec les Cortès statueront, à la majorité absolue, sur la proposition.

Si l'assemblée vote contre la destitution, la Chambre sera dissoute. Dans le cas contraire, cette même assemblée élira le nouveau Président.

ART. 83. — Le Président promulgue les lois votées par la Chambre, dans le délai de quinze jours comptés du jour où le vote lui a été officiellement communiqué.

Si la loi est déclarée urgente par les deux tiers des votes émis par la Chambre, le Président procédera immédiatement à la promulgation.

Avant de promulguer les lois non déclarées urgentes, le Président pourra, par un message motivé, demander à la Chambre qu'elle procède à une nouvelle délibération. Si elles sont approuvées à nouveau par une majorité des deux tiers des votants, le Président sera obligé de les promulguer.

ART. 84. — Seront nuls et sans valeur obligatoire aucune les actes et ordres du Président non contresignés par un ministre.

L'exécution de tels ordres entraînera la responsabilité pénale.

Les ministres qui contresignent les actes ou ordres du Président de la République en assumant la pleine responsabilité civile et participent à la responsabilité pénale qui peut en résulter.

ART. 85. — Le Président de la République est responsable pénalement de l'infraction délictueuse à ses obligations constitutionnelles.

La Chambre, par le vote des trois cinquièmes de la totalité de ses membres, décidera s'il y a lieu d'accuser le Président de la République devant le Tribunal des garanties constitutionnelles.

Si l'accusation est décrétée par la Chambre, le Tribunal décidera s'il l'admet ou non. Dans l'affirmative, le Président sera, dès ce moment, destitué; il sera procédé à une nouvelle élection et l'affaire suivra son cours.

Si l'accusation n'est pas admise, la Chambre sera dissoute et il sera procédé à une nouvelle convocation.

Une loi de caractère constitutionnel déterminera la procédure pour la mise en jeu de la responsabilité pénale du Président de la République.

TITRE VI

GOUVERNEMENT

ART. 86. — Le président du Conseil et les ministres constituent le Gouvernement.

ART. 87. — Le président du Conseil dirige et représente la politique générale du Gouvernement. Il est soumis aux mêmes incompatibilités que celles établies par l'article 70 pour le Président de la République.

Les ministres ont la haute direction et la gestion des services publics composant les différents départements ministériels.

ART. 88. — Le Président de la République, sur la proposition du président du Conseil, peut nommer un ou plusieurs ministres sans portefeuille.

ART. 89. — Les membres du Gouvernement recevront la dotation fixée par les Cortès. Pendant la durée de leurs fonctions, ils ne pourront exercer aucune profession, ni intervenir directement ou indirectement dans la direction ou la gestion d'aucune entreprise ou association privée.

ART. 90. — Le Conseil des Ministres a pour attributions principales d'élaborer les projets de loi à soumettre au Parlement, de faire les décrets, d'exercer le pouvoir réglementaire et de délibérer sur toutes les affaires d'intérêt public.

ART. 91. — Les membres du Conseil sont responsables devant le Congrès : solidairement de la politique du Gouvernement, et individuellement de leur propre gestion ministérielle.

ART. 92. — Le président du Conseil et les ministres sont aussi responsables individuellement, au point de vue civil et pénal, des infractions à la Constitution et aux lois.

En cas de délit, la Chambre procédera à la mise en accusation devant le Tribunal des garanties constitutionnelles dans la forme fixée par la loi.

ART. 93. — Une loi spéciale réglera la création et le fonctionnement des organes auxiliaires et d'organisation économique de l'administration, du Gouvernement et des Cortès.

Parmi ces organismes figurera un corps consultatif suprême de la République pour les affaires du Gouvernement et de l'administration ; sa composition, ses attributions et son fonctionnement seront réglés par cette loi.

TITRE VII

JUSTICE

ART. 94. — La justice est rendue au nom de l'Etat. La République assurera aux plaideurs nécessiteux, la gratuité de la justice. Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions. Ils ne sont soumis qu'à la loi.

ART. 95. — L'administration de la justice comprendra toutes les juridictions existantes, qui seront réglées par les lois.

La juridiction pénale militaire sera limitée aux délits militaires, aux services des armes et à la discipline de toutes les institutions armées.

Il ne pourra être établi aucune juridiction spéciale à raison des personnes ou des lieux. Exception est faite pour le cas d'état de guerre, conformément à la loi de l'Ordre public.

Tous les tribunaux d'honneur, tant civils que militaires, sont abolis.

ART. 96. — Le président du Tribunal suprême sera nommé par le chef de l'Etat, sur la proposition d'une assemblée constituée dans la forme déterminée par la loi.

Pour la charge de président du Tribunal suprême, seront seules requises les conditions suivantes: être Espagnol, âgé de quarante ans et licencié en droit.

Cette charge sera soumise aux incapacités et incompatibilités établies pour les autres fonctionnaires judiciaires.

L'exercice de sa magistrature durera dix ans.

ART. 97. — Le président du Tribunal suprême, en outre de ses attributions propres, aura les pouvoirs suivants:

a) Préparer, et proposer au ministre et à la Commission parlementaire de la justice, les lois de réforme judiciaire et les codes de procédure;

b) Proposer au ministre, d'accord avec la Chambre, le Gouvernement et les assesseurs juridiques désignés par la loi, parmi les éléments qui n'exercent pas la profession d'avocat, les avancements et mutations de juges, magistrats et fonctionnaires du ministère public.

Le président du Tribunal suprême et le procureur général de la République seront adjoints de façon permanente, avec droit de parole et de vote, à la Commission parlementaire de la justice, sans que la chose comporte siège à la Chambre.

ART. 98. — Les juges et les magistrats ne pourront être mis à la retraite, révoqués ni suspendus de leurs fonctions, ni changés de poste, que conformément aux lois qui établiront les garanties nécessaires pour rendre effective l'indépendance des tribunaux.

ART. 99. — La responsabilité civile ou pénale que les juges, magistrats et membres du ministère public peuvent

encourir dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions sera mise en jeu devant le Tribunal suprême avec l'intervention d'un jury spécial dont la loi réglera la désignation, la capacité et l'indépendance. Est exceptée la responsabilité civile et pénale des juges et des membres du ministère public municipaux qui n'appartiennent pas à la carrière judiciaire.

La responsabilité pénale du président et des magistrats du Tribunal suprême et du procureur de la République sera mise en jeu par le Tribunal des garanties constitutionnelles.

ART. 100. — Quand un tribunal de justice sera appelé à faire application d'une loi qu'il estime contraire à la Constitution, il suspendra la procédure et prendra l'avis du Tribunal des garanties constitutionnelles.

ART. 101. — La loi établira des recours contre l'illégalité des actes ou des dispositions prises par l'administration dans l'exercice de son pouvoir réglementaire et contre les actes discrétionnaires de cette même autorité entachés d'excès ou de détournement de pouvoir.

ART. 102. — Les amnisties ne pourront être accordées que par le Parlement. Il ne sera pas accordé de grâces générales. Les grâces individuelles seront accordées par le Tribunal suprême, sur la proposition de l'auteur de la condamnation, du ministère public, du conseil des prisons ou sur pétition de l'intéressé. Pour les délits d'une gravité extrême, le Président de la République pourra accorder la grâce, après avis du Tribunal suprême et sur proposition du Gouvernement responsable.

ART. 103. — Le peuple participera à l'administration de la justice par l'institution du jury, dont l'organisation et le fonctionnement, feront l'objet d'une loi spéciale.

ART. 104. — Le ministère public veillera à l'exacte application des lois et à l'intérêt social. Il formera un corps unique et aura les mêmes garanties d'indépendance que l'administration de la justice.

ART. 105. — La loi organisera des tribunaux d'urgence pour rendre effectif le droit de protection des garanties individuelles.

ART. 106. — Tout Espagnol aura droit à être indemnisé des préjudices que lui causerait une erreur judiciaire ou le délit des fonctionnaires judiciaires dans l'exercice de leurs fonctions, suivant ce que régleront les lois.

L'Etat sera responsable subsidiairement de ces indemnités.

TITRE VIII

FINANCES PUBLIQUES

ART. 107. — L'établissement du projet de budget appartient au Gouvernement; son approbation aux Cortès. Le Gouvernement leur présentera, dans la première quinzaine d'octobre de chaque année, le projet du budget général de l'Etat pour l'exercice financier suivant.

La période de validité du budget sera d'un an.

S'il ne peut être voté avant le premier jour de l'année financière suivante, le dernier budget sera prolongé par trimestres, sans que ces prolongations puissent excéder quatre.

ART. 108. — Les Cortès ne pourront présenter d'amendement pour l'augmentation de crédits sur aucun article ou chapitre du projet de budget, à moins qu'il ne soit signé par un dixième de leurs membres. Son approbation nécessitera le vote favorable de la majorité absolue de la Chambre.

ART. 109. — Pour chaque année financière, il ne pourra y avoir qu'un seul budget; celui-ci comprendra les recettes et dépenses de caractère ordinaire.

En cas de nécessité péremptoire, suivant l'appréciation de la majorité absolue de la Chambre, un budget extraordinaire pourra être autorisé.

Les comptes de l'Etat seront rendus annuellement, et après qu'il les aura vérifiés, le Tribunal des comptes, sans préjudice de la mise à exécution de ses décisions, donnera connaissance à la Chambre des infractions ou des responsabilités ministérielles qu'il estimera être encourues.

ART. 110. — Le budget général sera exécutoire par le seul vote de la Chambre et ne nécessitera pas, pour sortir effet, la promulgation du chef de l'Etat.

ART. 111. — Le budget fixera la dette flottante que le Gouvernement pourra émettre au cours de l'année financière et qui devra être éteinte pendant la vie légale du budget.

ART. 112. — Sauf ce qui est dit à l'article précédent, toute loi autorisant le Gouvernement à se procurer des ressources par l'emprunt devra contenir les conditions de cet emprunt, y compris le taux nominal de l'intérêt, et, s'il y a lieu, l'amortissement de la dette.

Les autorisations données au Gouvernement à cet égard se limiteront, si les Cortès le jugent opportun, aux conditions et au type de la négociation.

ART. 113. — Le budget ne pourra contenir aucune autorisation qui permette au Gouvernement de dépasser dans la dépense le chiffre absolu fixé au budget, sauf le cas de guerre. En conséquence, il ne pourra exister de crédits dits extensibles.

ART. 114. — Les crédits fixés au budget des dépenses représentent les sommes maxima assignées à chaque service, lesquelles ne pourront être modifiées ni dépassées par le Gouvernement. Par exception, quand les Cortès ne seront pas réunies, le Gouvernement pourra, sous sa responsabilité, accorder des crédits ou des suppléments de crédits dans l'une des hypothèses suivantes :

- a) Guerre, ou mesure pour éviter la guerre;
- b) Perturbations graves de l'ordre public, ou péril imminent;
- c) Calamités publiques;
- d) Compromis international.

Les lois spéciales détermineront les formalités relatives à ces crédits.

ART. 115. — Nul ne sera obligé à payer une contribution qui n'a pas été votée par la Chambre ou par les corporations légalement autorisées à en établir.

La perception des contributions, impôts et taxes, et la réalisation de ventes et d'opérations de crédit, seront considérées comme autorisées conformément aux lois en vigueur, mais elles ne pourront être exigées ni réalisées sans leur autorisation préalable dans le budget des recettes.

Néanmoins, seront considérées comme autorisées les opérations administratives préalables ordonnées par les lois.

ART. 116. — La loi du budget, quand ce sera nécessaire, contiendra seulement les règles applicables à l'exécution du budget dont il s'agit. Les prescriptions ne s'appliqueront que pendant la période où le budget lui-même sera en vigueur.

ART. 117. — Une loi est nécessaire pour autoriser le Gouvernement à disposer des propriétés de l'Etat et à faire des emprunts sur le crédit de l'Etat.

Toute opération faite en violation de cette règle sera nulle et n'obligera pas l'Etat à son amortissement ni au paiement des intérêts.

ART. 118. — La dette publique est sous la sauvegarde de l'Etat. Les crédits nécessaires pour assurer le paiement des intérêts et du capital seront toujours considérés comme compris dans l'état des dépenses du budget et ne pourront faire l'objet d'une discussion, du moment qu'ils correspondent exactement aux lois ayant autorisé l'émission. Des garanties identiques seront attachées, de façon générale, à toute opération qui implique, directement ou indirectement, la responsabilité financière du Trésor, pourvu que la même condition soit remplie.

ART. 119. — Toute loi organisant une Caisse d'amortissement se conformera aux normes suivantes :

1° Elle octroiera à la Caisse la pleine autonomie de gestion;

2° Elle désignera de façon concrète et précise les ressources dont elle sera dotée. Ni les ressources, ni les capi-

taux de la Caisse ne pourront être appliqués à aucune autre fin de l'Etat;

3° Elle fixera la Dette ou les Dettes dont l'amortissement lui sera confié.

Le budget annuel de la Caisse devra, pour être exécutoire, obtenir l'autorisation du ministre des Finances. Les comptes seront soumis au Tribunal des comptes de la République. Les Cortès connaîtront du résultat de cette censure.

ART. 120. — Le Tribunal des comptes de la République est l'organe chargé de contrôler la gestion financière. Il dépendra directement des Cortès, et il exercera, par délégation des Cortès, ses fonctions de vérification et d'approbation finale des comptes de l'Etat.

Une loi spéciale règlera son organisation, sa compétence et ses fonctions.

Ses conflits avec d'autres organismes seront tranchés par le Tribunal des garanties constitutionnelles.

TITRE IX

GARANTIES ET REFORME DE LA CONSTITUTION

ART. 121. — Est instauré, avec juridiction sur tout le territoire de la République, un Tribunal des garanties constitutionnelles qui aura compétence pour connaître de :

- a) Le recours contre l'inconstitutionnalité des lois;
- b) Le recours pour la défense des garanties individuelles lorsqu'aura été sans efficacité la réclamation auprès des autres autorités;
- c) Les conflits de compétence législative et tous les autres conflits qui surgiront entre l'Etat et les régions autonomes et les conflits de ces régions entre elles;
- d) L'examen et l'approbation des pouvoirs des délégués qui conjointement aux Cortès élisent le Président de la République;
- e) La responsabilité criminelle du Chef de l'Etat, du président du Conseil et des ministres;
- f) La responsabilité criminelle du président et des magistrats du Tribunal suprême et du procureur de la République.

ART. 122. — Ce Tribunal se composera de :

Un président désigné par le Parlement, qu'il soit ou non député;

Le président du Corps consultatif suprême de la République, dont traite l'article 93.

Le président du Tribunal des comptes de la République;

Deux députés librement élus par les Cortès;

Un représentant de chacune des régions espagnoles, élu dans la forme déterminée par la loi;

Deux membres élus par tous les collèges d'avocats de la République;

Quatre professeurs de la Faculté de Droit, désignés de la même façon parmi toutes les Facultés d'Espagne.

ART. 123. — Ont compétence pour recourir au Tribunal des garanties constitutionnelles :

- 1° Le ministère public;
- 2° Les juges et tribunaux dans le cas prévu à l'art. 100;
- 3° Le Gouvernement de la République;
- 4° Les régions espagnoles;
- 5° Toute personne, individuelle ou collective, même si elle n'a pas été directement lésée.

ART. 124. — Une loi organique spéciale, votée par les Cortès, établira les immunités et prérogatives des membres du Tribunal et l'ampleur et les effets des recours auxquels se rapporte l'art. 121.

ART. 125. — La Constitution pourra être réformée :

a) Sur la proposition du Gouvernement;

b) Sur la proposition du quart des membre du Parlement.

Dans chacun de ces cas, la proposition désignera de façon concrète l'article ou les articles qui doivent être supprimés, réformés ou ajoutés; elle sera soumise à la procédure d'une loi, et le vote pour que soit acceptée la réforme nécessitera les deux tiers des députés en exercice, pendant les quatre premières années de la vie constitutionnelle, et la majorité absolue par la suite.

La nécessité de la réforme ainsi admise, la Chambre sera automatiquement dissoute, et il sera procédé à une convocation pour une nouvelle élection dans le délai de soixante jours.

La Chambre ainsi élue, fonctionnant comme assemblée constituante, statuera sur la réforme proposée et agira ensuite comme Cortès ordinaires.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

I. — Les Cortès constituantes actuelles éliront, au vote secret, le premier président de la République, lequel, pour être proclamé, devra obtenir la majorité absolue des votes des députés en exercice de leur charge.

Si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il sera procédé à un nouveau vote, et celui qui obtiendra la majorité des suffrages sera proclamé.

II. — La loi du 26 août dernier, fixant la compétence de la Commission des responsabilités, aura caractère constitutionnel à titre transitoire jusqu'à ce que la Commission ait terminé la mission qui lui a été confiée, et la loi du 27 octobre conservera également sa valeur constitutionnelle aussi longtemps que subsisteront les Cortès constituantes actuelles, à moins qu'elles n'en prononcent antérieurement l'abrogation expresse.

*Au Palais des Cortès constituantes,
le 9 décembre 1931.*

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES ET ARTICLES PAR NOMS D'AUTEURS

- ASCOLI (D'). — La Constitution Espagnole de 1931. *Thèse Droit*, Paris 1932.
- ALVARO ALBORNOZ. — *El Partido Republicano en España*.
- BALLOT. — Le Reich et les pays qui le composent.
- BARTHÉLÉMY. — Le Pouvoir exécutif dans les Constitutions modernes, Paris, Girard et Brière, 1906.
- Le problème de la compétence dans la démocratie, Paris, Alcan 1919.
- BARTHÉLÉMY et DUEZ. — Traité élémentaire de Droit constitutionnel.
- BECKER. — *La reforma constitucional en España*.
- BENOIST. — L'organisation de la démocratie.
- BISMUT. — Essai sur la dualité législative et judiciaire en Tunisie. Dijon, *th. dr.*, 1922.
- BRUNET. — La constitution allemande du 11 août 1919. Paris, Payot, 1921.
- CARRÉ DE MALBERG. — Contribution à la théorie générale de l'Etat, Paris, Tenin 1920.
- CARRIÈRE. — Essai de synthèse professionnelle. La représentation des intérêts et l'importance des éléments professionnels dans l'évolution et le gouvernement des peuples, Albi, 1917.
- CASTILLO ALONSO (Gonzalo del). — Articles dans la *Encyclopedia juridica española*.
- CHAVEGRIN. — Préface au Daresté 1931: « Les Constitutions modernes ».
- DENDIAS. — Le problème de la Chambre Haute et la représentation des intérêts, à propos du Sénat grec, Paris, *th. dr.*, 1929.

- DUEZ (BARTHÉLÉMY et). — Traité élémentaire de Droit constitutionnel.
- DUQUIT. — Traité de Droit constitutionnel, Paris, E. de Boccard, 1930.
- DUPEYROUX. — La Charte du Travail en Italie, *Revue de Droit public*, 1928.
- Les interventions de l'organe législatif dans la fonction juridictionnelle. (*C. Doctorat Fac. Montpellier*, 1932-33.)
- EISENMANN. — Dix ans d'Histoire constitutionnelle autrichienne, *Revue de Droit public*, 1928.
- ERLICK. — La séparation des pouvoirs et la convention fédérale de 1787. Paris, *th. dr.*, 1926.
- ERRERA. — La nouvelle constitution de l'Empire allemand. *Revue de Droit public*, 1920.
- GARCIA GALLEGU. — *Necesidad de Cortes Constituyentes*.
- GAXOTTE. — La Révolution française, Paris, Tallandier 1930. (*Bibl. Historia*.)
- GONET. — Qu'est-ce que le régime parlementaire. *Revue de Droit public*, 1932.
- GORTSTZELF. — Le Parlement de demain. *Grande Revue*, mars 1924.
- JELLINEK. — L'Etat moderne et son Droit. Traduction Georges Fardis, Paris, Girard et Brière, 1911.
- JIMENEZ DE ASUA. — *Constitucion de la Republica Española*.
- JÈZE. — La Chambre des Lords. *Rev. de Droit public*, 1909.
- KELSEN. — Théorie générale de l'Etat. *Revue de Droit public*, 1926.
- KOMARNICKI. — Droit constitutionnel et administratif en Pologne. *Annuaire de Législation étrangère*, 1921.
- LAMOUCHE. — La Constitution de la République tchécoslovaque. *Annuaire de Législation étrangère*, 1920.
- LAVELEYE. — Le Gouvernement dans la Démocratie, Paris, Alcan, 1891.
- LEROY. — Les techniques nouvelles du syndicalisme. Le contrat collectif de travail en Allemagne, Paris, 1909.

- LOPEZ DE OCHOA. — *De la dictadura a la Republica.*
- MARVAUD. — La seconde République espagnole. *Revue Sciences politiques*, 1931.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH. — Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. *Revue de Droit public*, 1928.
— Articles dans *Revue politique et parlementaire*, 1932.
- MONTESQUIEU. — L'esprit des Lois.
- MORENO ESPINOSA. — *Compendio de Historia de España.*
- MORI. — *Cronica de las Cortes constituyentes de la segunda Republica española.*
- MORIZOT-THIBAUT. — La division du Pouvoir législatif en deux Chambres.
- ORTEGA Y GASSET. — *La redencion de la provincias y la decencia nacional.*
- OSSORIO Y GALLARDO. — *Parlamento y Gobierno.*
— *Derecho y Estado.*
- PERDON. — La Constitution espagnole de 1931 et ses précédents. Paris, *th. dr.*, 1933.
- PÉREZ SERRANO. — *La Constitution española.*
— Articles dans *Revista de Derecho publico*, Enero 1932.
- PESKA. — Le système des deux Chambres. *Revue de Droit public*, 1926.
- PIC. — Le corporatisme contemporain. *Revue politique et parlementaire*, septembre 1934.
- POLGAR. — Les institutions hongroises. *Revue de Droit public*, 1926.
- POSADA. — *El Parlamentarismo.* (Conférences d'Oviedo).
— *El Regimen constitucional.*
— *Derecho publico.*
— *Antepoyecto de Constitucion de la Republica española.*
— Chronique constitutionnelle d'Espagne, *Revue de Droit public et Sciences politiques*, 1931.
- PRÉLOT. — La représentation professionnelle dans la Constitution de Weimar et le Conseil économique national. *Thèse pour le Doctorat*, 29 janvier 1924.

RAVANTES Y NOGUER. — *La Asamblea nacional española.*
Revue de Droit international.

ROBLES. — *Tratado de Derecho político.*

ROUSSEAU. — *Le contrat social.*

SALVADOR DE MADARIAGA. — *España.*

SANCHEZ GUERRA. — *Crisis del Regimen parlamentario.*
(Disc. 3 juin 1923).

SANTAMARIA DE PAREDES. — *Curso de Derecho político.*

SHARP. — *Le problème de la seconde Chambre et la Démocratie moderne.* Bordeaux, *th. dr.*, 1922.

VILLANUEVA. — *El Momento constitucional.*

VILLA REAL. — *Las Constituciones españolas.* *Revista de España*, t. CXXVIII, t. LXXXII.
